

**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

10

POLITICA ECONOMICA Y COYUNTURAL

—HACIA UNA NUEVA ORIENTACION—

**DICTAMEN REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO
ASESOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA**

**Con una introducción de SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA
Traducido por SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA
y EUGENIO RECIO FIGUEIRAS**



EDICIONES ESIC (MADRID)



**INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION
DE EMPRESAS**

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES

10

POLITICA ECONOMICA Y COYUNTURAL
—HACIA UNA NUEVA ORIENTACION—

DICTAMEN REALIZADO POR EL CONSEJO CIENTIFICO
ASESOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA
DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Con una introducción de **SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**
Traducido por **SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA**
y **EUGENIO RECIO FIGUEIRAS**

D



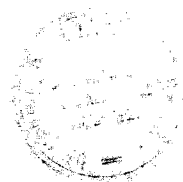
EDICIONES ESI (MADRID)

Título original: «Kojunkturpolitik-neu betrachtet». Realizado por el Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. 21-22 de enero de 1983. Verlag Otto Schwartz & CO. Göttingen 1983.

**Traducción: Santiago García Echevarría.
Eugenio Recio Figueiras.
Instituto de Dirección y Organización de Empresas.
Universidad de Alcalá de Henares.**

**Director de la Colección: Dr. Santiago García Echevarría.
Secretaría de Redacción: Lda. M.^a Luisa Blasco Laviña.
Lda. Lucía Juárez.**

**© de la edición en castellano: Dr. Santiago García Echevarría
Edita: Ediciones ESIC. Evaristo San Miguel, 10. Madrid-8 (Septiembre 1982)
Depósito Legal: M. 28375-1983
I.S.B.N.: 84-7356-033-7
Imprime: Artegraf. Sebastián Gómez, 5. Madrid-26**



INDICE

PRESENTACION	7
I. INTRODUCCION	
MOTIVO Y CONFIGURACION DE ESTE DICTAMEN	
1. Fuertes desviaciones de los objetivos de la Ley de Estabilidad	15
2. Incertidumbre sobre el tipo de magnitud de las medidas a aplicar	16
3. Es necesaria una nueva consideración de la política coyuntural	17
4. Planteamiento	17
5. Resultados	18
II. CARGAS EXISTENTES SOBRE LA POLITICA COYUNTURAL	
LIMITACION DE SUS ZONAS DE INCIDENCIA	
6. Tres modificaciones decisivas	21
A. REDUCCION DEL RITMO DE CRECIMIENTO ECONOMICO	
Y PERDIDA DE LA FLEXIBILIDAD	
7. Debilidad en las tasas de crecimiento y pérdidas de flexibilidad	23
8. Cinco motivos para la ralentización del crecimiento y la pérdida de flexibilidad	27
a. Shock de oferta de inflación inducida.	
9. Shock de oferta en los años 70	28
10. Inflación inducida	29
b. Ampliación del sector público.	
11. Creciente cuota de participación estatal	30

12.	Incremento de las regulaciones estatales	31
13.	Consecuencias negativas de los sistemas fiscales	31
14.	Cuota de ahorro económica decreciente	32
15.	Surgimiento de los déficits estructurales	33
c.	Obstáculos de crecimiento y tendencias fundamentales que reducen la flexibilidad de la política económica y social.	
16.	La ocupación exige tres áreas específicas de política económica	33
17.	Dirección global de la economía	34
18.	Política social y política de redistribución de rentas	35
19.	Política de entorno, de transporte, y de salud, de energía, industrial y de vivienda	38
20.	Resumen: Demasiadas exigencias a la economía	39
d.	Insuficiente configuración de capital como consecuencia de las relaciones distorsionadas de precios.	
21.	Tasas de beneficio muy reducidas	40
22.	Envejecimiento del stock de capital	42
f.	Bajo crecimiento y pérdida de flexibilidad y sus consecuencias para la política coyuntural.	
23.	Bajos crecimientos y pérdida de flexibilidad y sus consecuencias para la política coyuntural	43

B. CIRCUNSTANCIAS CAMBIANTES EN EL SECTOR EXTERIOR

24.	La debilidad del crecimiento económico que se generaliza en el mundo ¿explica el debilitamiento de la propia tasa de crecimiento?	47
25.	Aumento de la necesidad de flexibilidad por razón de la economía exterior	48
26.	La creciente interdependencia, con un fortalecimiento de la propia dinámica de una economía internacional en expansión estrecha el campo de actuación de la política de estabilidad	49
27.	Expectativas demasiado ambiciosas al pasar a los tipos de cambio flexibles	50
28.	La política monetaria de estabilización provoca a corto y medio plazo una sobrevaloración de la propia divisa	52
29.	Movimientos de capital elástico al interés dificultan una política de empleo estatal orientada hacia la demanda si hay un tipo de cambio flexible	53
30.	Resumen	54

C. LAS EXPECTATIVAS COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA ACTUACION DE LA ECONOMIA ACTUAL

31. Cambios en la formación de expectativas 55
32. Estrechamiento del campo de actuación de la política de estabilidad orientada hacia la demanda 56

D. CONCLUSIONES

33. Síntesis 59

III. UNA NUEVA CONCEPCION DE LA POLITICA COYUNTURAL

A. CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

34. Líneas directivas para una política coyuntural consistente, duradera y por eso, digna de credibilidad 61

B. POLITICA PRESUPUESTARIA

35. Mejora de la capacidad funcional de la política fiscal 65
- a. Estabilización del empleo en la recesión.
36. Ninguna política paralela en la recesión 67
37. Las perspectivas a largo plazo tienen preferencia 67
- b. Mejora de las condiciones funcionales a largo plazo de la política coyuntural.

38. Cuota del Estado, estructura de los gastos y endeudamiento público y reducción de regulaciones a largo plazo 69
39. Reforma del sistema tributario 70
40. Revisión del sistema de transferencias 71

C. POLITICA MONETARIA

41. Lo que no puede hacer la política monetaria 42.
43. Hechos que justifican una acomodación de la política monetaria . 75
44. El riesgo de las crisis crediticias 76

D. MERCADO DE TRABAJO Y POLITICA DE RENTAS

45. Compromiso de la Sociedad para conseguir de nuevo el pleno empleo 77

46.	Las medidas proteccionistas llevan a retrocesos _____	78
47.	La reducción del tiempo de trabajo no es medio adecuado para la política de empleo _____	78
48.	Las relaciones del precio de los factores deben corresponder a las relaciones de escasez _____	79
49.	Cambios en la estructura salarial como medio para reducir el paro _____	80
50.	Apelación a la responsabilidad _____	81

MIEMBROS DEL CONSEJO CIENTIFICO ASESOR DEL MINISTERIO DE ECONOMIA _____	83
--	----

Presentación

Con este Dictamen sobre la necesidad de una reestructuración de la política económica y coyuntural emitido por el Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la República Federal de Alemania, se ofrece por parte de este Instituto un décimo documento que refleja una amplia contribución no sólo al debate científico, sino también al debate sobre la realidad económica y las posibles soluciones a la actual crisis que afecta a los países europeos.

El motivo de este Dictamen realizado por este grupo asesor, catedráticos de muy diversas Universidades, arranca de la existencia en la República Federal de Alemania de la Ley de Estabilidad, promulgada en 1967, donde se suponía y se creía en la posibilidad de una dirección global de la economía y, de esta manera, se establecía una definición del papel del Estado en la economía y las zonas de juego que afectaban a las posibilidades de la actuación de la economía privada. En esta Ley se arranca fundamentalmente de la definición de los cuatro objetivos básicos de la política económica: estabilidad monetaria, pleno empleo, equilibrio en el comercio exterior y crecimiento económico, como puntos de arranque para la determinación de los instrumentos más adecuados para poder alcanzar estos objetivos y poder superar los posibles conflictos que se produzcan entre ellos.

Por consiguiente, existe ya una amplia experiencia sobre este intento que arranca de una concepción económica determinada en cuanto a que se puede dirigir la economía incidiendo meramente por parte del Estado en aquellas magnitudes globales decisivas y, de esta manera, poder dar una respuesta eficaz a la necesidad de una coordinación entre los distintos agentes económicos a niveles ya de unidades singulares económicas, sociales o bien de instituciones supraempresariales o suprasociales.

Sin embargo, la experiencia obtenida y la situación concreta planteada por la crisis que se inicia en 1973, y se va reproduciendo en los sucesivos años 70, lleva y obliga a una revisión, mejor dicho, a un redimensionamiento de uno de los aspectos

fundamentales en la armonización y configuración de una política económica: la de una política coyuntural que constituya un punto de referencia importante para dar respuesta a los diferentes problemas que tiene planteados la política económica actual.

En este Dictamen se trata fundamentalmente de deslindar, en la medida que ello puede plantearse, entre elementos coyunturales y otros componentes no coyunturales, y ello en el sentido de buscar una nueva armonización entre lo que una política coyuntural puede hacer para solucionar los problemas, especialmente el del paro, en una situación en la que el peso fundamental de los elementos que configuran la actual crisis económica son, precisamente, no coyunturales.

Antes de entrar en unas menciones escuetas en cuanto al contenido de este Dictamen, es necesario y obligatorio mencionar que esta institución del Consejo Asesor, institución que se repite en muchos de los demás Ministerios e instituciones públicas, trata de aunar y dar respuesta a este modelo de colaboración que debe de primar en una Sociedad pluralista entre el político y el experto. Estos Consejos Asesores que están caracterizados por una total independencia del órgano público correspondiente, están integrados generalmente por miembros de las Universidades alemanas y su misión consiste fundamentalmente en presentar dictámenes, unas veces por propia iniciativa, otras veces a petición del titular del Ministerio, sobre problemas actuales, y ello desde una perspectiva fundamentalmente científica. Pero ello no significa, en ninguno de los casos, que la presentación de estos dictámenes no lleve implícita una toma de posiciones y que, consecuentemente, permitan deducir recomendaciones generalmente muy claras y unívocas en cuanto a las evaluaciones de las situaciones concretas en cuanto se refiere a las posibilidades instrumentales y las decisiones que se debieran de adoptar. Esto es, se configuran recomendaciones para la adopción de decisiones por parte del político. Con ello se procede prácticamente a este diálogo entre político y experto que, en una mutua fructificación, trata de que por parte de la Universidad se aporten aquellos conocimientos que puedan contribuir a una mejor toma de decisiones en el área política y, con ello, a una mejor solución a los problemas que tiene planteados una Sociedad. Este modelo de colaboración sitúa a la Universidad dentro de la Sociedad en las dimensiones que verdaderamente le corresponde y que la Sociedad debe exigir a las instituciones universitarias.

En cuanto al Dictamen que aquí presenta, es interesante diferenciar las dos grandes partes que lo definen. Por una parte, se trata de un análisis en profundidad de la situación actual, por otra parte, se refiere fundamentalmente a la orientación básica de las medidas que hubiera que adoptar y de los comportamientos que debieran darse, tanto por parte del sector público, en concreto y principalmente por el propio Estado, en las diferentes áreas de su influencia, como también por parte de los demás protagonistas sociales y económicos. En este sentido, estas dos grandes áreas en las que se divide el informe centran fundamentalmente su análisis en todos aquellos elementos que inciden sobre la actual situación de crisis económica para

poder deslindar, como antes hemos mencionado, dentro de márgenes a veces difusos, los elementos con un carácter básicamente estructural y aquellos otros que puedan fundamentarse en situaciones y actuaciones coyunturales. Con ello se pretende fundamentalmente dar ya recomendaciones y facilitar un análisis exhaustivo sobre cuáles son los elementos coyunturales que están incidiendo en los actuales problemas que definen la crisis económica, y cuál debiera ser, por lo tanto, la zona de juego que habría que dejarle a la política coyuntural dadas ya unas modificaciones sobre los anteriores.

En la primera parte, que se refiere básicamente al análisis de la situación, los autores de este Dictamen parten de la determinación de la base fundamental del paro no coyuntural, como uno de los objetivos vitales dentro de la situación económica actual alemana —ya que el problema de la estabilidad monetaria está logrado— y se remiten fundamentalmente a dos elementos claves: la reducción creciente del crecimiento económico y la pérdida de flexibilidad que ha experimentado la economía en los últimos 10 años. En este sentido, el análisis del paro no coyuntural derivado fundamentalmente de las situaciones concretas provocadas a partir de 1973, constituye el eje del informe. Otra de las características que quedan definidas y analizadas dentro de este Dictamen es la situación que se ha producido de una permanente y constante reducción del crecimiento de la productividad de la economía, pasando fundamentalmente a dos consideraciones vitales. Por un lado, la relación existente entre los niveles de retribución salarial y las situaciones de paro, y por otro lado, las relaciones que se refieren a los niveles de retribución salarial con respecto a los niveles del tipo de interés.

Otro de los elementos que entra en el análisis de la situación actual, es el que se refiere a la necesidad de considerar que se han producido cambios muy importantes en cuanto al sector exterior, y que especialmente en un País como la República Federal de Alemania, con una fuerte dependencia de su capacidad exportadora, crece con mucho la exigencia de la flexibilidad de que debe disponer la economía.

Partiendo de las causas mencionadas como punto de referencia no coyuntural del paro económico, esto es, las bajas tasas de crecimiento y la inflexibilidad de la economía, destacan como causas fundamentales las siguientes: parten, en primer lugar, del efecto que produjo el shock de la oferta del año 70, como consecuencia del mismo se producen unas exigencias muy notables de modificaciones estructurales en los procesos productivos, reestructuraciones que se han frenado en muchos de los casos por motivos de política económica y social, lo que ha implicado una acumulación o déficit de reestructuración con todo lo que ello implica en cuanto a una caída en la competitividad.

En segundo lugar, señalan que la ampliación del sector público en las últimas décadas ha tenido una incidencia muy significativa, y refleja una pérdida de flexibilidad importante en la economía. Ello se debe fundamentalmente a que en los últimos años se ha producido un crecimiento muy importante en los déficits del

sector público, como consecuencia del incremento de la cuota de actividad del sector público dentro del conjunto de la economía, y que los planteamientos de los sistemas fiscales han incidido de forma negativa sobre los procesos económicos. Ello ha provocado una situación de expectativas poco favorables hacia los propios procesos económicos y con ello esta ampliación del sector público ha repercutido en las dos vías: por una parte, con mayor crecimiento de su cuota en el conjunto económico y el consiguiente déficit que se ha generado en los presupuestos públicos y, por otra parte, las modificaciones de los sistemas fiscales que no han tenido en consideración su incidencia negativa sobre la actividad económica.

A ello se añade el que como consecuencia de la ampliación del sector público se ha producido una baja en la cuota de ahorro de la economía, y se han producido déficits estructurales que prácticamente entran en una dinámica de generación de déficits, y por ello el problema fundamental viene definido por la necesidad de su saneamiento.

A ello debe añadirse, además, la existencia de serios obstáculos al crecimiento económico y el impacto de determinadas medidas de política social y de política de rentas que ha tenido un reflejo muy significativo tanto en la reducción de las tasas de crecimiento de la economía como también, y sobre todo, en el incremento de la inflexibilidad de la economía para adaptarse a las nuevas situaciones cambiantes características de los años 70 y que no se habían conocido en períodos anteriores.

En tercer lugar, se ha producido una incidencia muy importante sobre las tasas de crecimiento debida fundamentalmente a la distorsión en las relaciones de precios y la insuficiente formación de capital. Sin duda, uno de los elementos más graves en la situación actual de crisis económica es claramente el fuerte envejecimiento del stock de capital derivado precisamente de las modificaciones tecnológicas a raíz de la situación energética de 1973 y la acumulación de este déficit de reestructuración como consecuencia de muchas de las medidas de política económica y social.

Puede decirse, en su conjunto, que en los últimos años se le han impuesto a la economía demasiadas exigencias pensando que estas exigencias no implicarían para la economía un deterioro en la capacidad de generación de los recursos necesarios. La economía no es una institución sin límite, sino que existen unos topes a partir de los cuales la economía degenera, crea menos riqueza, se inflexibiliza y tiene menor capacidad de respuesta para poder satisfacer las exigencias de una Sociedad, exigencias políticas y sociales.

Además, una de las características fundamentales en el planteamiento de este Dictamen, dentro del marco de una economía social de mercado, es el que se refiere básicamente a las bajas tasas de beneficio, esto es, al empobrecimiento de las retribuciones del capital y, consecuentemente, además, su incidencia en el rápido envejecimiento de los stocks de capital y, por ello, una incapacidad de adecuación permanente de las estructuras productivas a las nuevas exigencias. Ello ha llevado en gran

medida a dos aspectos que se señalan en el Dictamen y deben considerarse seriamente en los momentos actuales al definir medidas para una salida de la crisis. El desarrollo de una economía subterránea como consecuencia de todas estas evoluciones mencionadas en los últimos años, es uno de los peligros latentes, no ya sólo por la creación de una economía en paralelo, sino porque implica fundamentalmente una sobrecarga de la economía oficial o real que no podrá ser soportada y, por lo tanto, va a significar un deterioro muy serio en la capacidad organizativa de la economía. Por eso es necesario, no sólo solucionar el problema de reducir este nacimiento en paralelo de una segunda economía, sino también el revisar a fondo la necesidad de transferencias del Estado. En este caso nos movemos en el área de las subvenciones de todo tipo; y parte de los autores opinan que naturalmente dentro de una economía social de mercado no se puede pensar en una anulación de toda esa red de prestaciones sociales, sino que se trata de revisar estas prestaciones sociales para poder eliminar todas aquellas exageraciones y planteamientos incorrectos para así poder garantizar precisamente una red de prestaciones saneada y poder garantizarlas a los perceptores de las mismas, y lograr la Paz Social como punto de referencia clave para el desarrollo de una economía dentro de la libertad y dentro de unos niveles de participación ciudadana exigiendo prestaciones y competencias.

Puede concluirse, que en este dictamen se trata de deslindar lo que son elementos no coyunturales que han de modificarse para dar paso a una reordenación de la política coyuntural, es decir, que si se quiere que el Estado tenga capacidad de maniobra a través de una política coyuntural reordenada, previamente deben de resolverse los problemas creados a través de las estructuras económicas para, de esta manera, poder sanear y recuperar la capacidad de iniciativa y para poder adaptar la economía a las exigencias de cada uno de los momentos. Solamente por esta vía tiene solución el grave problema del paro y del saneamiento de la economía.

Puede, además, señalarse que este documento, en una segunda lectura significa claramente una contribución doctrinal muy importante a la decisión del papel del Estado dentro de un ordenamiento económico, y que con ello se vuelve a plantear nuevamente el problema de las interdependencias entre el Estado, por un lado, y la economía privada por otro, entre los distintos grupos sociales, y la utilización de las diferentes políticas económicas y de rentas. En este sentido, se trata fundamentalmente de definir el papel del Estado, de evitar, en la mayor medida posible, el que se produzca una creciente acumulación de presiones sobre la demanda, de tal manera que prime la estabilidad monetaria como punto de referencia para el saneamiento económico, y que fundamentalmente se dé un paso muy importante en la valoración e incidencia de la política fiscal sobre los niveles y situaciones de empleo.

La política fiscal no es solamente un instrumento presupuestario, sino que es hoy una pieza clave, dependiendo de su estructuración la actividad económica y, consecuentemente, la capacidad de crecimiento de la economía y, por tanto también, el logro de mayores niveles de empleo y la resolución adecuada de la agobiante situación del paro.

Otro de los aspectos fundamentales del papel del Estado es el que se trate de fomentar el rendimiento, las prestaciones de los sujetos económicos, a través de una adecuada configuración de la política salarial. Dada la actual estructura de la política de rentas y el peso fundamental en casi todos los países occidentales de la política de rentas salariales, solamente cuando se salga de las tendencias al igualitarismo, cuando en una política de rentas salariales diferencien las regiones y las empresas, las funciones o las profesiones, es cuando verdaderamente esta política salarial contribuirá a dar flexibilidad, a facilitar los procesos de adaptación y, también, principalmente, a fomentar el esfuerzo individual y colectivo de dar prestaciones más eficaces a los problemas de esa Sociedad. Solamente cuando se recupere este espíritu y este comportamiento se podrá dar verdaderamente una respuesta a las crisis económicas actuales.

Hay además dos aspectos muy importantes en el papel del Estado y de todas las instituciones públicas o cuasi públicas. Es el que se refiere fundamentalmente a la necesidad de anular y eliminar muchas de las regulaciones administrativas que no tienen sentido en el sentido técnico puro y estricto en que se han planteado en muchos de los casos y que, sin embargo, por otro lado, inciden de forma muy negativa sobre la promoción y desarrollo de los procesos económicos, repercutiendo nuevamente sobre los niveles y la capacidad de empleo.

Una de las características fundamentales del papel del Estado es que en los momentos actuales el Estado no está en condiciones de poder asumir el objetivo del pleno empleo. Por ello, es necesario que este papel de buscar una respuesta urgente y eficaz, económica y socialmente, a la situación del paro, tiene que pasar por la definición, el protagonismo y la asunción de responsabilidades de las partes negociadoras sobre el paro. Aquí tiene que producirse un cambio de comportamiento radical, ya que la solución del paro pasa por el compromiso y el cambio de comportamientos de las partes negociadoras y que, por lo tanto, no puede ser remitido al Estado, puesto que el Estado somos todos. Las partes negociadoras deben considerar en sus planteamientos y en un lugar prioritario al paro y al desarrollo de las medidas adecuadas para su solución como puntos de referencia claves en estos momentos. No es el Estado el que tiene en sus manos la garantía del pleno empleo, sino que la garantía de este pleno empleo pasa necesariamente por los comportamientos de las partes negociadoras y la asunción por las mismas de la responsabilidad societaria que tienen, no debiendo primar los intereses de grupo, sino el dar una respuesta a plazo medio y largo que repercutirá también en el mejor logro de sus propios intereses como grupo singular específico.

En el Dictamen se analizan detalladamente las relaciones entre política de rentas y empleo como punto fundamental de referencia. Todo lo que se refiere a política de rentas debe verse también en este momento en su contribución al alcanzar mejores niveles de empleo abandonando los planteamientos de los años 60 y 70 que definían niveles de retribuciones que solamente contemplaban las prestaciones y atendían a consideraciones de grupo. Ya al final del Dictamen, y como dato significativo, se

manifiesta que este esfuerzo y esta contribución a la solución del paro deben ser compensados a través de una política patrimonial como elemento vinculante en cuanto a la motivación de las prestaciones, en cuanto a la configuración de mejores niveles de ahorro, y, por lo tanto, de canalización adecuada de la creación de riqueza y también de una paz societaria y una estabilidad que garantice expectativas a largo plazo y que promueva fundamentalmente la asunción de nuevos riesgos e iniciativas.

Una política patrimonial adecuadamente configurada, que fomente las prestaciones de los individuos, que permita la asunción de los riesgos y que compense el esfuerzo de la política de rentas, constituye una de las piezas fundamentales en los próximos años para el ajuste necesario de las estructuras económicas y sociales.

Definido el contenido de este Dictamen es importante señalar que éste tiene una dimensión de universalidad muy importante. Naturalmente que este informe está redactado por personas involucradas dentro de un contexto europeo y, concretamente, de la realidad económica y social en la República Federal de Alemania. Pero, sin embargo, debe señalarse, ya de entrada, que sus aportaciones, con las diferentes variantes que puedan significar las diferencias estructurales y de comportamientos, tienen doctrinalmente un valor indicativo muy significativo a la hora de tomar decisiones.

Pero independientemente de la universalidad de la doctrina aquí expuesta, debemos ser conscientes de que necesariamente la exigencia de una innovación permanente de las políticas económicas, de las políticas fiscales, de rentas, etc., no solamente proviene de un mejor o peor conocimiento doctrinal, sino de la urgente necesidad de armonizar estas políticas entre los distintos países europeos, bien como consecuencia de su integración en la Comunidad Económica Europea, bien como consecuencia de su participación en el comercio internacional. Por ello, debe contemplarse, y este ejemplo alemán es muy importante, cómo la nueva división internacional del trabajo, cómo la modificación fundamental en las estructuras de la economía exterior de los países industrializados y los nuevos países en vías de industrialización, modifican totalmente las situaciones de hace 10 años y ello exige, si se quiere participar en esos procesos, una armonización en la configuración de las políticas económicas, con todas las variantes que puedan implicar las características específicas. Y es en este sentido en el que se pretende presentar este informe como referencia doctrinal básica de respuesta a las exigencias que afectan a nuestra economía de manera, incluso, más urgente y perentoria que la propia economía alemana.

Para terminar, quisiera mencionar aquí que uno de los objetivos perseguidos con estas publicaciones es dejar en claro que la Universidad debe de estar presente en el debate societario y económico, y que solamente con una mayor comunicación internacional en el área de la investigación económica puede contribuirse a una mejor aclaración y a facilitar información adecuada a los políticos para la adopción de sus decisiones. La recuperación del papel de la Universidad en el contexto societario es,

por lo tanto, sobre todo para nuestro País, una de las piezas más importantes: el diálogo entre políticos y expertos, el enriquecimiento mutuo no solamente a niveles de política, sino en las más diversas instituciones públicas o privadas, empresariales o sociales.

Alcalá de Henares, mayo de 1983.

SANTIAGO GARCIA ECHEVARRIA

Catedrático de Política Económica de la Empresa

I. Introducción

Motivo y configuración de este dictamen

I. FUERTES DESVIACIONES DE LOS OBJETIVOS DE LA LEY DE ESTABILIDAD

Según el párrafo 1 de la Ley para el Fomento de la Estabilidad y el Crecimiento de la Economía del 8 de julio de 1967, «tanto el Estado Federal como los Estados Federados deben considerar en sus medidas de política económica y presupuestaria las exigencias del equilibrio económico global. Las medidas se han de adoptar de tal manera que contribuyan, dentro del marco de un ordenamiento de economía de mercado, al mismo tiempo, tanto a la estabilidad de los niveles y de precios como de empleo y a lograr el equilibrio económico exterior dentro de un crecimiento económico permanente y adecuado».

De estos cuatro objetivos de la Ley —considerados en su conjunto— la República Federal de Alemania no se ha apartado nunca de las últimas tres décadas tanto como en este último año.

- El número de los parados ha registrado su cota media anual más elevada, ya que en 1982 ascendió a 1,83 millones (en el año 1950 ascendió a 1,58 millones; en aquel entonces el porcentaje con respecto al conjunto de población activa (porcentaje de paro) fue del 10,4%, mientras que en 1982 ha sido del 7,5%).

— La tasa de inflación con respecto a los años precedentes es muy alta; así, el índice de precios al consumo a principios del año 1982 se había incrementado en un 6% con respecto a la tasa existente a principio del año 1981; como media anual el nivel de precios de 1982 frente al de 1981 se incrementaba en un 5,3%. En la última época se aprecia una creciente debilitación de este crecimiento del nivel de precios.

— La Balanza por cuenta corriente presentaba en 1981, como ya sucedía en los años precedentes, un fuerte déficit que se ha conseguido sustituir de nuevo en 1982 por un superávit.

— El Producto Nacional Real, tras su crecimiento en la segunda mitad de los años 70, disminuyó en 1981 frente a 1980 en un 0,2%, siendo esta reducción de un 1,2% para 1982. Por tanto, no se ha producido la recuperación coyuntural esperada en los últimos años.

2. INCERTIDUMBRE SOBRE EL TIPO Y LA MAGNITUD DE LAS MEDIDAS A APLICAR

Por todo ello es necesario adoptar acciones que permitan alcanzar los objetivos de la Ley de Estabilidad. Sin embargo, existe incertidumbre sobre el tipo y la intensidad de las medidas a adoptar. Y ello por diferentes motivos. Sólo existe un acuerdo generalizado sobre el hecho de que los incrementos de los precios del petróleo en 1973 y en 1979 constituyen la causa del paro, de la inflación y de los problemas de la Balanza por cuenta corriente, pero sobre la incidencia específica de este incremento y sobre el resto de factores causales, las opiniones están fuertemente diferenciadas en las discusiones públicas.

Como consecuencia de esto surgen incertidumbres sobre la terapia a aplicar, y sobre la efectividad de la «demand management» dentro del marco de una dirección global tradicional. Con el argumento —puesto en duda, por otra parte—, el de que se han modificado de forma decisiva las condiciones marco institucionales para la política de estabilidad, se enjuicia como muy poco apropiada una continuación de la política coyuntural a través de una dirección de la demanda. A este respecto posee una importancia significativa el hecho de un nuevo posicionamiento y de los comportamientos cambiantes de los sujetos económicos, a lo que se le concede un amplio protagonismo.

Además (y ello vinculado con lo anteriormente expuesto) está la incertidumbre que los responsables de la política económica fundamentan en las diversas recomendaciones que les presentan los expertos científicos. Las posiciones monetarias se encuentran frente a las ideas keynesianas; y las estrategias orientadas a la oferta se plantea, frente al conjunto de medidas orientadas a la demanda. Hasta este momento no existe ningún consenso sobre las consecuencias que se pueden derivar de los diferentes planteamientos teóricos para la actual política coyuntural dentro del marco de la especulación científica.

3. ES NECESARIA UNA NUEVA CONSIDERACION DE LA POLITICA COYUNTURAL

A la vista de la magnitud de las desviaciones de los objetivos, por un lado, y de las diferentes opiniones sobre la adecuada política coyuntural, por otro lado, este Consejo Asesor cree necesario adoptar un nuevo planteamiento de política coyuntural, incluyendo el análisis de las evoluciones en la economía que dificultan, hoy más que en otros tiempos, la política coyuntural.

Además, es inevitable el que se examine —cuando sea positivo—, si incide y cómo incide la dirección de la demanda como consecuencia de las condiciones cambiantes y cómo puede ejercerse influencia sobre la misma. En este sentido, será inevitable que pueda abandonarse el estrecho campo de la política coyuntural y que sea necesario tratar, asimismo, tanto los problemas de crecimiento económico y de distribución del Producto Nacional como la ordenación de la política coyuntural dentro del marco conjunto de la política económica.

Por lo tanto, el problema que se le plantea a este Consejo Asesor es comparable con aquellos que se le plantearon para su resolución en los años 50 con su Dictamen «Instrumento de la política coyuntural y su adecuada institucionalización jurídica» (el 3 de junio de 1956 y el 8 de julio de 1956). En aquél entonces las recomendaciones del Consejo Asesor, dadas las diferentes condiciones existentes, se trataron de forma diferente a como se van a tratar en la situación actual.

4. PLANTEAMIENTO

El paro puede tener diferentes causas y, correspondientemente, se ha de combatir considerando este hecho diferencial. El paro coyuntural sólo puede tratarse con medidas de política coyuntural cuando está condicionado exclusivamente por factores coyunturales. Por el contrario, en la medida en que el paro sea asignable a otros motivos, la política coyuntural solamente podrá contribuir en cuanto a su interdependencia con las otras medidas de política económica y social. Estas consideraciones determinan otros planteamientos del Consejo Asesor. A este respecto no se obviará que no puede ser abordada una separación clara y unívoca en componentes coyunturales y no coyunturales y que el paro coyuntural se hace más rígido y puede transformarse en estructural. Tampoco se planteará la discusión, de que el complejo de causas y factores que producen el paro no coyuntural, por su parte, elevan dentro del marco de un impulso coyuntural las inestabilidades y con ello pueden acentuar de nuevo el paro coyuntural.

La diferenciación entre el paro coyuntural y el no coyuntural es importante no sólo porque como consecuencia de ello la política coyuntural (además de la lucha

contra la inflación ocasionada por la demanda) define un objetivo unívoco, sino también por el motivo siguiente: el paro no coyuntural y sus causas inciden en la política coyuntural. Según la magnitud del paro no coyuntural se ha de configurar, por lo tanto, de otra manera la política coyuntural. La demostración de esta interdependencia constituye la base del primer apartado de este Dictamen.

El tratamiento de la cuestión relativa de hasta qué punto la política coyuntural está sobrecargada por factores no coyunturales, incluso el tratamiento de las causas que pueden conducir a este paro no coyuntural.

A los efectos de poder deducir líneas directrices para una lucha contra el paro coyuntural, se han tratado, en el primer apartado de este Dictamen, aquellas modificaciones en las condiciones marco de la economía y en el comportamiento de los sujetos económicos, que en la actualidad, mucho más que en los años 60, reducen la zona de juego de la propia política coyuntural. Puesto que estas modificaciones, sin embargo, son en parte idénticas en cuanto a los factores que conducen al paro no coyuntural, se considera adecuado tratarlo en el mismo planteamiento sin diferenciarlo.

Basándolo en el diagnóstico de esta primera parte, en el segundo apartado se esquematiza una concepción para resolver el paro coyuntural y, con ello, volver a asignar a la política coyuntural el papel que le corresponde en un período cambiante.

5. RESULTADOS

El considerar un nuevo replanteamiento de la política coyuntural implica reconocer el que como consecuencia del elevado paro no coyuntural y el complejo sistema de todos los factores que ocasionan esta situación estos inciden sobre las dificultades de crecimiento, lo que implica una pérdida de la flexibilidad de la economía y, asimismo, inciden modificando las características del comercio exterior y modificando la configuración de expectativas de los sujetos económicos, y que todo ello limita seriamente las posibilidades de juego de la política coyuntural. Un nuevo planteamiento de la política coyuntural significa también reconocer el que ésta solamente puede aplicarse dentro de una concepción acordada junto con aquellos otros sectores de la política económica que tratan de resolver de forma permanente y aceptable el paro no coyuntural, la fragilidad del crecimiento, las pérdidas de flexibilidad y las expectativas pesimistas.

Y puesto que en estas áreas se han de crear las condiciones adecuadas para la eficacia de la política coyuntural, ésta se ha de tener en cuenta en lo referente a

objetivos y medidas y no debe convertirse en sí misma en un elemento que dificulte los otros sectores de la política económica.

A la vista de estas interdependencias, la política coyuntural debe buscar el equilibrio, de por sí difícil, entre los objetivos a corto y largo plazo. Para la política presupuestaria esto significa que las medidas de política de empleo en la recesión han de vincularse a una mejora de las condiciones funcionales a largo plazo de la política coyuntural, debiendo considerar, al mismo tiempo, que la estabilidad de los niveles de precios no se ponga en peligro adicionalmente a causa de la financiación crediticia de los déficits de los presupuestos públicos. Para la política monetaria esto implica que tienen que ser creadas las condiciones marco aceptables y dentro de ellas se tiene que poder garantizar unos niveles elevados de ocupación y unos niveles de estabilidad de precios. Para la política de rentas significa la aportación de un clima societario que permita recuperar la plena ocupación.

II. Cargas existenciales sobre la política coyuntural y limitación de sus zonas de influencia

6. TRES MODIFICACIONES DECISIVAS

En el intento de descubrir aquellos factores que significan una carga pesada para la política coyuntural y que limitan su zona de actuación, nos encontramos de manera significativa con tres hechos muy concretos. A pesar de que éstos se condicionan mutuamente en gran medida y no pueden aclararse de una forma separada, a continuación se intenta realizar metódicamente esta separación. A estos efectos, se ha de tratar, en primer lugar (apartado A), lo que se refiere a la clara ralentización del crecimiento económico, a la existencia dominante de un amplio pesimismo por el crecimiento futuro, y en cuanto a la pérdida de flexibilidad que padece de forma unívoca la economía. Pérdida de flexibilidad significa, al mismo tiempo, que la economía no puede adaptarse, o al menos no lo hace en una forma lo suficientemente rápida, a las cambiantes situaciones estructurales —bien sean de economía mundial, bien sean de tipo tecnológico o por cualquier otra causa—.

La debilitación del crecimiento y las elevadas tasas de paro son fenómenos a nivel mundial, aunque no afecten en la misma forma e intensidad a todos los países. Sería, por lo tanto, erróneo el que se buscaran las causas del paro (y de la inflación) solamente en las áreas nacionales. A ello hay que añadir que las interdependencias en el sector de economía exterior, entre las diferentes economías, son hoy en día mucho más estrechas que anteriormente. Por ello, se restringe la zona de actuación en cuanto a la capacidad de dirigir la evolución coyuntural nacional (apartado B).

Esto tiene también validez para los tipos de cambio flexibles, a pesar de que en la transición de los tipos de cambio fijos a los tipos de cambio flexibles realizada a comienzos de los años 70, incluso en la propia República Federal de Alemania, se pensó que se protegía de forma más efectiva a la propia economía del resto del

mundo, y ello a pesar de que con los tipos de cambio flexibles debería de posibilitar el que un país pudiera alcanzar con las medidas de política de estabilización, la estabilidad de los niveles de precios.

En cuanto a los esfuerzos para una reducción del paro no solamente se encuentran con dificultades que afectan a las circunstancias del comercio exterior, sino que estos intentos también pueden fracasar —como frecuentemente se señala— por el hecho de que los sujetos económicos, en cuanto a sus expectativas sobre las evoluciones futuras, que son importantes para las decisiones actuales, se configuran hoy de forma diferente a lo que se hicieron en períodos precedentes (apartado C).



A. Reducción del ritmo de crecimiento económico y pérdida de flexibilidad

7. DEBILIDAD EN LAS TASAS DE CRECIMIENTO Y PERDIDAS DE FLEXIBILIDAD COMO FUNDAMENTO PARA EL PARO NO COYUNTURAL

Una gran parte del paro actual en la República Federal de Alemania está condicionado por elementos no coyunturales. Sin embargo, no es posible una cuantificación de esta participación. Este paro no coyuntural puede clasificarse en diferentes categorías que se remiten a diferentes causas. Así, se habla de paro estructural condicionado por la productividad, por la población, por los salarios elevados y por las condiciones de fluctuación. Esta clasificación del paro según su origen oculta un aspecto muy importante. Si el paro existiera sólo a corto plazo, no representaría ningún problema serio de política económica, no recargaría a la política coyuntural y no limitaría su zona de juego. El problema surge como consecuencia de la permanencia en el tiempo de este paro.

Por ello, se han de examinar las causas de este mantenimiento de unas elevadas tasas de paro no coyuntural. La contestación se tiene que dar haciendo referencia a la fuerte reducción del crecimiento y también a la pérdida de flexibilidad de la economía alemana. La aclaración de esta contestación se ofrece en los siguientes apartados a hasta d. En cuanto a la clasificación que se ha adoptado del paro no coyuntural según las diferentes categorías, el Consejo de Expertos es consciente de la existencia de interdependencias entre las distintas formas de paro y de que las líneas de separación no pueden trazarse de forma muy clara. En cuanto a los motivos fundamentales de cada uno de los tipos de paro este Consejo Asesor no entra en su explicación.

- a) El paro estructural surge cuando se produce una modificación estructural a nivel de economía mundial, de tecnología o de otro tipo, y la demanda de prestaciones

de trabajo de un determinado tipo se ve reducida por debajo de la oferta de tales prestaciones. También cuando la movilidad regional, profesional o de formación de la mano de obra que queda disponible se ve limitada o porque se produce un crecimiento económico insuficiente, así como por el hecho de que surgan distorsiones en las relaciones de precios de los factores que hacen prácticamente imposible la reintegración de la mano de obra que ha quedado disponible en el proceso de producción en otras áreas de actividad. Estas condiciones que originan el paro estructural se han dado en la República Federal de Alemania. Así, por ejemplo, la penetración de los países en vías de desarrollo en los mercados mundiales para una serie de productos de trabajo intensivo ha afectado al número de ocupados en los correspondientes sectores (por ejemplo, confección, trabajos en materiales de cuero, textil); y la evolución tecnológica, por ejemplo (microelectrónica), ha incidido también en otros sectores (relojería, imprenta, etc.), provocando la liberación de mano de obra. La reincorporación de estos parados en el proceso de producción fracasa frecuentemente como consecuencia de la inmovilidad, lo cual, a su vez, puede también aclararse por el hecho de que los puestos de trabajo se buscan preferentemente muy cerca del lugar donde se habita o del lugar de trabajo de la mujer.

La participación creciente dentro de la población en la propiedad de la vivienda, como consecuencia de la política de la vivienda, está produciendo rigideces importantes (esto se ha planteado en el Dictamen «Problemas de la economía de vivienda» de 13 de enero de 1982), la creciente cuota de participación en los procesos productivos de la mujer casada, y la amplia interpretación de las normas legales han contribuido a reducir la movilidad regional de forma notable.

Si bien es cierto que no se puede asignar de forma muy clara el que la inmovilidad se haya visto incrementada, sin embargo, en cualquiera de los casos los niveles actuales de inmovilidad repercuten de forma muy significativa. Y a pesar de la elevada inmovilidad regional el paro estructural sería mucho menor si no se hubiera ralentizado el crecimiento económico.

- b) El paro está condicionado también por la evolución de la población, cuando el potencial de personas activas de una economía crece de forma más rápida que la disponibilidad de puestos de trabajo; y también está condicionado por la productividad, cuando como consecuencia de una mejor formación de la mano de obra o de la racionalización en la empresa se puede producir el mismo producto con menor mano de obra. En ambos casos —está casi constituido en la propia definición de ambos tipos de paro— el paro se podría evitar si la economía pudiera crecer de forma adecuada y fuera suficientemente flexible. Crecimiento y flexibi-**

lidad influyen, por lo tanto, en que los nuevos puestos de trabajo puedan ser creados y ocupados.

El peso que se debe asignar a estas consideraciones se puede deducir de la exposición siguiente. El número de personas activas en la República Federal de Alemania se ha visto incrementado de forma radical, cifrándose desde 1976 en alrededor de 0,6 millones. En los próximos años se experimentarán crecimientos adicionales en función del número de jóvenes que abandonan el sistema escolar. La elevación del número de personas menores de 20 años se ha visto incrementado en 53.000; la cuota de paro correspondiente a este volumen de personas se encuentra por encima de la cuota media de paro del conjunto económico.

Y el que esta evolución de la población plantea problemas de ocupación sólo para tasas de crecimiento bajas lo demuestran los años 50, en los que desde 1950 a 1959 pudieron incorporarse 4,4 millones de personas activas en los procesos de producción. En los años 60 el mercado de trabajo más importante, considerando incluso que la creciente infravaloración del DM hizo posible el mantenimiento de sectores de trabajo intensivo, cuyas necesidades de mano de obra solamente pudieron ser satisfechas mediante la incorporación de trabajadores extranjeros. La elevación del número de personas activas jóvenes ha llevado, en estas circunstancias, a que solamente de 1981 a 1982 (considerándose en ambos casos a finales del mes de julio) el paro en las personas menores de 20 años se ha visto incrementado en 53.000; la cuota de paro correspondiente a este volumen de personas se encuentra por encima de la cuota media de paro del conjunto económico.

El crecimiento de la productividad se ha ralentizado de forma muy clara: El Producto Nacional Bruto Real por persona ocupada en los últimos tres años solamente se ha visto incrementado en una tasa inferior al 3% (en lugar de las tasas correspondientes a los años 1966-1970, de un 5,1%, o en 1971-1975, de un 4,3%). Por ello se ha agudizado, ciertamente, el problema de ocupación, ya que se ha visto reducida en medida aún superior la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto Real. Como consecuencia de ello, no puede ser reincorporada toda la mano de obra liberada. De la consideración de que como consecuencia de las tasas de crecimiento de la productividad para la producción de un bien se necesita menos mano de obra no puede sin más deducirse que a través de esta actuación se anulan puestos de trabajo, o bien, el que una reducción de las tasas de productividad pudiera reducir el paro. Más bien, el incremento de la productividad determina de forma decisiva las posibilidades de crecimiento de una economía y, con ello, también de la demanda de puestos de trabajos. (En cuanto a la importancia de las inversiones de racionalización para la plena ocupación y el crecimiento económico este Consejo Asesor se remite al Dictamen que publicó el 10 de junio de 1977 sobre «Inversiones de racionalización»).

- c) El paro como consecuencia de los elevados niveles salariales — no siempre separable del paro ocasionado por la productividad — descansa en el hecho de que los costes de trabajo, en relación con los costes del capital utilizado en el proceso productivo, son demasiado elevados (distorsión de la relación salario-tipo de interés). Cuando se produce un encarecimiento relativo del trabajo los empresarios generalmente reaccionan decidiéndose por inversiones de sustitución en nuevas inversiones con amplio contenido tecnológico de capital intensivo sustituyendo de esta manera trabajo por capital. Como consecuencia se produce una mayor elevación de la dotación de capital por puesto de trabajo — acompañada al mismo tiempo de la realización de progreso técnico — y se libera mano de obra.

Las distorsiones de la relación salario-tipos de interés y, con ello, la causa del paro condicionado por los altos niveles salariales, puede contrarrestarse de dos maneras: por un lado, mediante la adaptación de la relación salario-tipo de interés a través de una reducción de la presión salarial, de manera que se reduzca esta relación capital-trabajo; por otro lado, mediante la configuración acentuada de capital adaptando a la relación de escasez el precio de los factores, creando así adicionalmente nuevos puestos de trabajo productivos (ver apartado 21).

La formación de capital — incremento del ahorro y de la inversión — es el elemento más importante a corto y medio plazo para un crecimiento del potencial de la producción. En esta medida podría considerarse la fragilidad del crecimiento como uno de los motivos por el que se mantiene el paro ocasionado por los altos niveles salariales, y que sobrecarga a la política coyuntural y limita su campo de actuación.

- d) El paro ocasionado por la fluctuación es el que se produce cuando las personas que han perdido o que tienen que abandonar su puesto de trabajo por diversos motivos durante un período de tiempo se informan sobre las posibilidades de puestos de trabajo, decidiéndose por un nuevo puesto de trabajo. Entre tanto permanecen parados. Las condiciones financieras para un período largo de búsqueda de puesto de trabajo están satisfechas por el subsidio de paro. Las causas de esta ralentización en la búsqueda de puesto de trabajo por parte de los parados deben verse también en lo que afecta respecto al descenso de la movilidad regional como uno de los factores responsables del mismo. Frecuentemente sólo se suelen buscar nuevos puestos de trabajo dentro de una zona geográfica limitada. Y, sin embargo, hoy es mucho más rentable que anteriormente ampliar el proceso de búsqueda porque los campos profesionales se han hecho más complejos que antes.

La influencia de un estancamiento económico sobre los niveles de paro ocasionados por la fluctuación es muy incierta. Por un lado, esta fluctuación se vería reducida si los parados estuvieran en general satisfechos al encontrar un puesto

de trabajo y si las personas con un contrato de trabajo vigente no considerasen un cambio de puesto de trabajo. Por otro lado, la existencia de un número reducido de puestos de trabajo disponibles incide en que la probabilidad de que pueda encontrarse al principio del proceso de búsqueda el puesto de trabajo deseado, es comparativamente más baja.

A pesar de estas influencias contradictorias, puede suponerse que la baja tasa de crecimiento y la pérdida de flexibilidad son responsables en cuanto al mantenimiento de las tasas de paro condicionadas por la fluctuación.

8. CINCO MOTIVOS PARA LA RALENTIZACION DEL CRECIMIENTO Y LA PERDIDA DE FLEXIBILIDAD

Todo el Apartado II A se ha dedicado a la pregunta de por qué y en qué medida la ralentización surgida en el crecimiento económico y la pérdida de flexibilidad de la economía (i) incide en el elevado paro no coyuntural y con ello (ii) sobrecargan la política coyuntural y restringen su zona de posibilidades. En la búsqueda hasta ahora de una contestación (ver apartado 7) solamente se ha dado el primer paso (i). El segundo paso (ii) que tiene que realizarse es mucho más escabroso. Exige, ciertamente, en primer lugar, una discusión sobre los contenidos con los que se pueden aclarar el estancamiento actual y la pérdida de flexibilidad. Para conocer esto se hace necesario precisar dos aspectos básicos. Por una parte, se tiene que valorar, cuánto tiempo debería durar aproximadamente un elevado paro no coyuntural. Si este fuera un fenómeno transitorio solamente recaería sobre la política coyuntural a corto plazo; y si esto fuera así se tendría que elaborar un concepto de política coyuntural para la próxima década, en la que prácticamente no se le dedicaría gran atención a esta política. Por otro lado, las dificultades que percibe la política coyuntural y la restricción de su zona de actuación no se deben solamente al número de parados no coyunturales, sino que también se derivan del complejo de causas y factores que inciden en la permanencia de una elevada y aún creciente tasa de paro.

Como consecuencia de ambos argumentos, se deduce que la pregunta clave sobre cómo y en qué magnitud sobrecargan la política coyuntural y restringen su zona de actuación, sólo puede contestarse (apartado 23) cuando se realice el análisis de los factores de ralentización del crecimiento y la pérdida de flexibilidad. Así, si se dejan a un lado las modificaciones estructurales planteadas en el apartado II B sobre las relaciones económicas exteriores, se aprecian cinco grupos de factores:

- el shock de oferta de los años 70 y la consecuente inflación inducida (apartado a, números 9 y 10),
- la ampliación del sector público (apartado b, números 11 hasta 15),

- algunas de las tendencias básicas de la política económica y social (apartados c, números 16 hasta el 20), por su fuerte interdependencia,
- distorsión de las relaciones de precios y, con ello, la aclaración de la insuficiente formación de capital (apartado d, número 21), y
- el envejecimiento del stock de capital (apartado e, número 22).

A pesar de que todos estos elementos determinantes son interdependientes y se condicionan estrechamente, se van a tratar a continuación en forma singular.

a. Shock de oferta inflacionista inducida.

9. SHOCK DE OFERTA EN LOS AÑOS SETENTA

La República Federal de Alemania en los años setenta ha experimentado, junto con otros países un *shock* de oferta negativo. Se trata de las modificaciones repentinas en cuanto al lado de la oferta de la economía, que influye de forma negativa en el Producto Nacional Real y en las rentas reales y que ejercen una presión —para un comportamiento dado de la demanda de los sujetos económicos—, incrementando los precios.

El *shock* de oferta más significativo en el transcurso de los años setenta se produce y desarrolla a través de las crisis del petróleo de 1973 y 1979. El encarecimiento de las importaciones del petróleo lleva a un claro empeoramiento de los *terms of trade*, y con ello también a una reducción notable de la renta real alemana. Y puesto que además los «países petroleros» no utilizan sus ingresos adicionales de forma completa y sin demoras en una mayor compra de bienes importados, surgen, a nivel mundial, los efectos de la depresión. A ello hay que añadir que comparativamente la fuerte inclinación de los países petroleros a disponer de imposiciones de relativamente alta liquidez, contribuye a un efecto de incrementos de los tipos de interés. De todo ello surgen las dificultades de ocupación, teniendo además en cuenta que los fuertes incrementos de costes, especialmente, se reflejan en los sectores de producción de energía intensiva, y una gran parte de los bienes de capital instalados se hacen obsoletos (ver apartado e, número 22).

El *shock* de oferta según la experiencia plantea un dilema a la política de estabilización. Lleva, al mismo tiempo, al paro y al incremento de precios, con otras palabras: el *shock* de oferta constituye frecuentemente el punto de partida de una *stagflación* (estancamiento con inflación simultánea). Esta situación de simultánea evolución en las desviaciones de ocupación y del objetivo de estabilidad del nivel de precios no se reflejan, como se puede apreciar, en las recesiones características de los

años cincuenta y sesenta, que reflejaron una baja en los niveles de demanda del conjunto económico. En este período se produjo un incremento del número de parados y de forma paralela una disminución del crecimiento de precios.

Los años setenta con su *shock* de oferta, han dificultado seriamente la política coyuntural. El paro que se ha producido como consecuencia del *shock* de oferta no puede combatirse de forma efectiva con medidas de incremento de la demanda, ya que éstas llevan necesariamente a incrementos de niveles de precios, sin que se haya podido eliminar el motivo por el cual se ha producido el paro. Y a este respecto el Consejo Asesor se remite al Dictamen «Consecuencias de política económica motivadas de la escasez del petróleo» (del 8 de diciembre de 1979). En este Dictamen se expuso que la «reducción de la renta real no puede ser combatida con medidas que estimulen la demanda. Ello llevaría a un incremento de la tasa de inflación». El *shock* de oferta exige, más bien, la adaptación de medidas para acelerar el crecimiento del potencial de producción, puesto que el crecimiento económico elimina las consecuencias del *shock* de oferta y abre también nuevas oportunidades de éxito a una política de fomento de la demanda mediante medidas de política coyuntural.

10. INFLACION INDUCIDA

El *shock* de oferta posee la característica de «efecto de una vez»: se basa en que se produce como consecuencia de acontecimientos singulares, frecuentemente transitorios. Por consiguiente, solamente puede producirse una *stagflación*; no puede, con ello aclararse un proceso en el que se incrementa el paro y se incrementan los precios de forma permanente ¹.

Lo importante de tales procesos —consecuencia del *shock* de oferta— puede aclararse por el hecho de que se mantienen las ideas sobre la distribución de rentas tradicionales. En el caso de un *shock* de oferta en una primera fase surgen solamente incrementos de precios en muy pocos productos, expresamente en aquellos que se han convertido en escasos comparativamente (energía).

Con otras palabras: el *shock* de oferta lleva, en primer lugar, a la elevación de los precios relativos de algunos productos. Las modificaciones de los precios relativos (tanto de bienes como de factores de producción), implican siempre modificaciones en la distribución de la renta personal. Así, por ejemplo, el incremento del precio de energía significa una reducción de la renta real para los trabajadores. La modificación de los precios relativos no se acepta sin más de forma inmediata de los grupos afectados. Cuando se acostumbra a determinadas estructuras de distribución

¹ El concepto «efecto de una vez» no excluye el que puedan repetirse esos efectos en el futuro.

de rentas tradicionales y se trata de mantener esta situación se reacciona independientemente de las causas de la elevación de los precios relativos —todo ello en la medida que le sea posible— repercutiendo o trasladando los incrementos a una elevación de los precios de los bienes o servicios que ellos mismos ofrecen. Así, por ejemplo, los sindicatos tratan de compensar las pérdidas de renta real de sus miembros mediante la correspondiente elevación de los salarios nominales. La elevación de costes que se produce por este hecho constituye el motivo de un nuevo incremento de precios. Con este motivo se produce en toda situación de *shock* de oferta, y de forma regular, un proceso de incremento de los precios de los factores y de los bienes.

Y puesto que este proceso se debe al deseo de mantener las estructuras de rentas existentes y a no aceptar las modificaciones producidas en los precios relativos, es por lo que se habla de una «inflación inducida». En esta situación se encontraba la República Federal de Alemania y otros países después de la primera crisis del petróleo, después de 1973. En cuanto se refiere a la época de la segunda crisis del precio del petróleo, este hecho no se produce en los mismos términos, ya que las partes sociales se han planteado la situación de forma mucho más sopesada a la vista del paro existente.

Todo intento de querer combatir la inflación inducida, en cuanto a sus consecuencias sobre los niveles de ocupación, mediante medidas de expansión de la demanda, acelera el crecimiento de los precios sin que pueda incidir seriamente en la reducción del paro. Por otra parte, si bien es cierto que una política monetaria orientada a la estabilidad podría ser apropiada para frenar el proceso de inflación, esta actuación implicaría una elevación al mismo tiempo del paro en la medida en que no se modificaran las estructuras de distribución de rentas tradicionales.

b. Ampliación del sector público

II. CRECIENTE CUOTA DE PARTICIPACION ESTATAL

El sector público se ha ampliado de forma muy acentuada en las últimas décadas: por ejemplo, la cuota estatal —medida en cuanto a los gastos del sector público en tanto por ciento del Producto Nacional Bruto (a precios corrientes) de la Contabilidad Nacional— ha pasado del 32,9% en el año 1969 al 49,8% en el año 1981. Esta evolución ha tenido lugar con diferentes intensidades pero, en principio, y en su conjunto, se ha realizado de una forma continuada. En el mismo período de tiempo se ha elevado la cuota de recaudación fiscal —esto es, de la participación de los impuestos y de las aportaciones a la Seguridad Social en porcentaje sobre el Pro-

ducto Nacional Bruto— del 33,3% al 42,3%. La cuota de aportación a la Seguridad Social, se ha visto incrementada claramente (del 10,3% al 17,3%), mientras que por lo que corresponde a la cuota fiscal sólo se han realizado ligeras modificaciones (del 23% al 25%).

La interdependencia entre la participación estatal y el crecimiento económico no se ha investigado suficientemente hasta ahora. Sin embargo, puede suponerse que, tanto en Alemania como en otros países, la ralentización del crecimiento económico y la pérdida de flexibilidad, también se debe a la ampliación del sector. Lo que puede demostrarse ya con algunas consideraciones de tipo general, dejando de momento a un lado los objetivos singulares de las actividades estatales y su configuración, aspecto sobre el que se volverá en el apartado II.A c (números 16 hasta 20).

12. INCREMENTO DE LAS REGULACIONES ESTATALES

En primer lugar, debe considerarse que una ampliación más que proporcional de los gastos estatales incide en que cada vez se decide menos de forma descentralizada y sólo sobre una menor participación en el Producto Nacional, esto es, desde el punto de vista de una economía de mercado, y que además estas decisiones descentralizadas se producen después de una redistribución estatal (pagos por transferencias). A ello hay que añadir las numerosas intervenciones estatales —a través de imposiciones, instrucciones u obligaciones de registro— que modifican de forma notable las decisiones descentralizadas, especialmente de las empresas y centros de trabajo, y que en una gran medida ocasionan notables costes. Todo ello significa, dentro de una trayectoria tendencial, una pérdida de flexibilidad.

Tal y como este Consejo Asesor ha expuesto en su Dictamen «Intervenciones estatales en una economía de mercado» (15 de diciembre de 1978, capítulo II A), el sistema de economía de mercado constituye un sistema muy superior al burocrático en cuanto a la capacidad de elaboración de información y por lo que respecta también a la obtención de nuevos conocimientos. Las reglamentaciones burocráticas tienen tendencia a la uniformidad y a la conformidad. La zona de juego del individuo se estrecha. Una coordinación a niveles de economía de mercado de las actividades de los sujetos económicos, por el contrario, representa, en una amplia medida, un sistema de coordinación abierto.

13. CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LOS SISTEMAS FISCALES

Una ampliación del sector público, así como del sistema de la Seguridad Social contiene, en segundo lugar, un crecimiento de las cuotas medias y marginales. Este

incremento incide de forma tendencial en el comportamiento del ahorro, la actividad inversora y la disposición a las prestaciones y al riesgo de los sujetos económicos. Puede decirse que casi toda modificación fiscal incide en las relaciones de precios. Una elevación de las cargas fiscales sobre las rentas y sobre los rendimientos, por ejemplo, eleva la capacidad de atracción del consumo frente al ahorro, de las imposiciones de capital sin riesgo frente a las imposiciones de capital con elevado riesgo y de la disposición al trabajo. Con ello lo que se hace es provocar reacciones en el contribuyente con las consecuencias que se acaban de mencionar.

14. CUOTA DE AHORRO ECONOMICA DECRECIENTE

La ampliación del sector público ha llevado, en tercer lugar, a una reducción del ahorro privado, tanto en cuanto a las economías domésticas privadas como en cuanto a las empresas y, en cuanto se refiere al ahorro del Estado, por lo que afecta a la cuota total de ahorro de una economía. Por todo ello, ha ejercido una influencia desfavorable sobre el crecimiento económico.

Si bien es cierto que la cuota de ahorro de las economías domésticas privadas se ha incrementado —probablemente como consecuencia de las medidas de fomento del ahorro estatal— pasando del 8,5% en el año 1960 al 13,2% en el año 1979; por otro lado, sin embargo, se ha visto reducida la participación de las rentas disponibles de las economías domésticas privadas en el Producto Nacional, como consecuencia de las cargas crecientes por la vía fiscal y de Seguridad Social (del 68,4% en el año 1960 al 63,5% en el año 1979) y, además, se han visto reducidas las cuotas de ahorro de las economías domésticas privadas y de las empresas en relación con el Producto Nacional Bruto (del 11,7% en el año 1960 al 8,8% en el año 1979). Por último, se ha visto disminuido el ahorro de los Presupuestos públicos en relación con el Producto Nacional Bruto; ya que los superávits de los ingresos estatales se han visto reducidos como consecuencia de los gastos de consumo y de las transferencias del Estado de forma permanente, de manera que para poder financiar las inversiones estatales se ha tenido que recurrir cada vez más a la vía del mercado de capitales correspondiente a los ahorros privados.

En la planificación de sus gastos en los años setenta, el Estado se ha basado de manera muy amplia en el hecho de que el crecimiento económico podría continuar como hasta aquel entonces. Pero cuando los ingresos fiscales, como consecuencia de la reducción de la intensidad del crecimiento económico, han resultado inferiores a los gastos, han surgido los déficits presupuestarios estructurales (no conjunturales) que han conducido a una reducción del ahorro estatal y han influido de forma negativa en la cuota de ahorro económica.

15. SURGIMIENTO DE LOS DEFICITS ESTRUCTURALES

Estos déficits presupuestarios estructurales, que configuran su propia dinámica, y que son consecuencia, en parte, de la reducción de las tasas de crecimiento económico, constituyen, por su parte, además, una cuarta causa que incide sobre esta ralentización del crecimiento; y al mismo tiempo inciden reduciendo la zona de juego de la política coyuntural.

Esto se debe, en un primer término, a la elevación de las cuotas de gastos por endeudamiento y, en segundo lugar, como consecuencia de los incrementos de los tipos de interés y de los precios que, al mismo tiempo, son resultado de los déficits estatales, han contribuido, en tercer lugar, y especialmente como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, a que las expectativas de los sujetos económicos privados se hayan visto afectadas y acentuadas, en el sentido de que se seguirán produciendo incrementos en las cargas fiscales y que se verán disminuidos, a los efectos de la actividad inversora, los beneficios netos así como también las rentas disponibles de las economías domésticas privadas, disponibles a los efectos de la demanda de bienes de consumo.

De esta manera se extiende el pesimismo que conduce a un retroceso tendencial de la tendencia inversora y, con ello, contribuye a que las bajas tasas de crecimiento no puedan ser superadas y a que los déficits estructurales permanezcan o incluso lleguen a elevarse. Y en la medida en que los déficits estructurales crean pesimismo ellos mismos se consolidan. En este sentido, se ha de considerar de forma preferente que en la actual discusión sobre los niveles de los déficits estructurales y su eliminación, se ha ofrecido a la opinión pública información de que se dispone de muy poca zona de juego por parte del Estado para poder combatir actualmente el paro coyuntural. Por lo que también se extiende escepticismo en cuanto afecta a la capacidad del Estado para poder compensar las oscilaciones coyunturales provocadas por la demanda. Lo que acentúa el pesimismo que ya poseen los inversores como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento.

c. Obstáculos de crecimiento y tendencias fundamentales que reducen la flexibilidad de la política económica y social

16. LA OCUPACION EXIGE TRES AREAS ESPECIFICAS DE POLITICA ECONOMICA

Los argumentos planteados en el apartado II A b se deducen de las magnitudes crecientes del sector público y sus vinculaciones a los problemas estructurales. Pero la ampliación del sector público y del sistema de la Seguridad Social no son suficientes para poder describir su influencia sobre el crecimiento económico y sobre la

flexibilidad de la economía. Esta descripción solamente puede realizarse cuando también se entra más en detalle en las actividades estatales —su fundamentación en la evolución societaria, su configuración y sus objetivos—. Un análisis detallado y completo de la política económica y social no puede, sin embargo, realizarse aquí. Rebasaría el marco de este Dictamen. Lo que sí quiere este Consejo Asesor es ocuparse fundamentalmente de tres consideraciones que han sido ampliamente difundidas y, probablemente, poseen una influencia decisiva sobre la configuración de la política económica. Estas consideraciones son:

- el proceso económico puede dirigirse de manera bastante aceptable a través de la «demand management»,
 - en cualquier momento puede garantizarse una amplia gama de prestaciones de la Seguridad Social,
 - puede alcanzarse una mayor «calidad de vida» sin reducir los niveles de bienestar;
- de otra manera es muy difícil explicarse que:
- en la configuración de la dirección global de la economía por parte de la oferta se le haya dedicado tan poca atención al crecimiento y a la flexibilidad económica,
 - en la política social y de rentas no hayan considerado de forma adecuada los efectos negativos de los esfuerzos para alcanzar una distribución más equilibrada de las rentas y de la propia Seguridad Social en cuanto se refiere a su relación con el crecimiento y la flexibilidad de la economía (número 18) y
 - en la política del entorno, del transporte, de la salud, de la energía, de la industria y de la vivienda, las exigencias de una mayor «calidad de vida» ejercen efectos sobre el crecimiento cuantitativo que no se han esperado y que, en parte, podrían haberse evitado (número 19).

17. DIRECCION GLOBAL DE LA ECONOMIA

La concentración de la política económica en una dirección globalizada de la demanda económica general ha incidido en la ralentización del crecimiento económico y en la pérdida de flexibilidad. Su fundamentación legal (por ejemplo, la Ley de 1967 del Fomento de la Estabilidad y del Crecimiento de la Economía) se planteó en una época en la que estaba fuera de toda duda el que la dirección de la economía podía realizarse influyendo sobre la demanda del conjunto económico. Después de que la economía alemana en los años 50 y 60

había alcanzado tasas de crecimiento importantes que se encontraban por encima de la media a largo plazo, la oferta no apreció o no valoró ningún problema fundamental de inflación u ocupación. Por ello, no se investigó de forma suficiente la incidencia de una dirección de la demanda en cuanto se refiere a la eficiencia de la economía (tanto estática como dinámica). No se consideró adecuadamente en la elección si la predisposición a mayores riesgos y prestaciones podría ser atractiva para un incremento del ahorro y de la inversión, o llevaría también a una mayor movilidad. La favorable evolución económica y la discusión en aquél entonces sobre «una dirección más detallada de la economía» despertaba el interés y la valoración de que el Estado podía dominar la evolución de la demanda. El mantenimiento de la flexibilidad y de la capacidad competitiva en las épocas de crisis no se consideró como un objetivo preferente, ni por parte del Estado, ni de los empresarios, ni de las partes sociales.

18. POLITICA SOCIAL Y POLITICA DE REDISTRIBUCION DE RENTAS

Tampoco en la política social y de rentas se examinaron suficientemente las medidas en cuanto a la eficiencia de la economía y la influencia negativa que podría ejercer esta política. Se plantearon las exigencias de los ciudadanos o de los grupos de intereses singulares bajo el criterio de una distribución más equilibrada del Producto Nacional y mucho más orientada a la Seguridad Social, sin estudiarse a fondo, en la mayoría de los casos, sus consecuencias sobre el lado de la oferta de la economía. Frecuentemente, incluso, ni siquiera se llegó a percibir el que las medidas aplicadas para alcanzar una distribución de rentas más equilibrada, o las exigencias de una mayor Seguridad Social, se planteaban, claramente, en contradicción con los objetivos de eficiencia y, de forma tendencial, implicaban una ralentización del crecimiento y una pérdida de flexibilidad. El Consejo Asesor se ha remitido a este tema en anteriores dictámenes¹, por lo que en este Dictamen solamente nos limitamos a aclarar este amplio campo de problemas con ayuda de dos referencias que fueron

¹ 9 10 de marzo de 1973 «Fundamentos de la política de estabilidad».

12 de noviembre de 1977 «Problemas actuales de la Política de ocupación».

15, 16 de diciembre de 1978 «Intervenciones estatales de una economía de mercado».

(Versión en castellano editada por el Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Madrid, 1979).

23 de febrero de 1981 «Política Económica en situación de Balanza por Cuenta Corriente deficitaria».

23 de enero de 1982 «Política de vivienda».

(Versión en castellano, ed. por el Instituto de Dirección y Organización de Empresa. Madrid, 1982).

ampliamente desarrolladas en los dictámenes mencionados. La primera de estas referencias se refiere a la acentuación de las exigencias de Seguridad Social de los ciudadanos; la segunda de ellas a las tendencias a la nivelación en cuanto a la configuración de los salarios.

- i) Todo sistema de asignación de recursos (no solamente el que corresponde a una economía de mercado) debe ser necesariamente también un sistema de atractivos. Si se quieren alcanzar resultados societariamente aceptables, los atractivos deben ser tanto más acentuados cuanto mayores sean los riesgos que recaen sobre las personas que tienen que tomar decisiones. Esta correspondencia necesaria entre riesgo y atractivo ha sido muy poco considerada dentro de la política de rentas y social en el transcurso del tiempo. Por un lado, se han debilitado fuertemente los atractivos para la aceptación del riesgo. Los beneficios se han considerado como aspectos de distribución de rentas en lugar de considerarlos bajo la perspectiva de la asignación de recursos; la importancia funcional del beneficio se ha desconocido frecuentemente. La aceptación de riesgos frecuentemente no ha merecido la pena. Por otro lado, las preferencias por un *status* fijo, calculable y permanente, orientado hacia situaciones gremiales privilegiadas recuerda bastante a una época de resurgimiento. Una vez que en los países industriales se había alcanzado un elevado nivel de vida relativo, se acentuó la posición de que los niveles alcanzados se pueden mantener y continuar sin la aceptación de riesgos. Al mismo tiempo, la experiencia obtenida con la intervención social del Estado dentro del marco de una economía en crecimiento contribuyó a considerar preferentemente el camino político del incremento de las rentas y su aseguramiento a través de medidas de distribución estatal como camino que presenta menos riesgos que el que ofrece un incremento de rentas a través de un sistema de economía de mercado.

Ambas tendencias se apreciaron de forma mucho más persistente en los sectores medios de la población, esto es, en los electores de los grupos de centro, sobre los que dentro de la competencia democrática centran fundamentalmente los políticos sus esfuerzos. Ello ha llevado a una política social que cada vez ha «socializado» más los riesgos de la vida, esto es, la responsabilidad pública por el destino de cada uno de los individuos, y ha permitido reducir el interés en todas las formas de economía de mercado en cuanto se refieren a su capacidad de asegurar estos riesgos.

Las consecuencias económicas negativas del comportamiento de cada uno de los sujetos fueron constantemente absorbidas. Incluso, la igualdad de oportunidades se ha transmitido de manera que las ventajas se revierten a cada uno de los individuos y los riesgos de los errores del sujeto se asignan al conjunto. Mientras que la política social pierde su carácter subsidiario y su orientación a los más

pobres en cada situación, se ha producido una fuerte debilitación de todos los atractivos para un autoseguro, para unas mayores prestaciones y para una mayor disposición al riesgo. Las tendencias a la rigidez se extienden cada vez más, lo que lleva consecuentemente a la inflexibilidad de la economía.

El deseo de poder transferir los riesgos individuales, en esta medida, al conjunto de la Sociedad y asegurar, de esta manera, los niveles de bienestar, se ha demostrado como una ilusión. Sin tener necesidad de aceptar riesgos no puede mantenerse ni siquiera lo ya alcanzado; y, tal como lo demuestran las experiencias más recientes, la capacidad de prestaciones de la comunidad está también a su vez sometida a sus propias inseguridades.

Lo que aquí puede formularse de forma generalizada puede ser concretizado como, por ejemplo, en las medidas adoptadas para la elevación de la seguridad de los puestos de trabajo. Por muy correcto y muy deseable que sea el objetivo de estas medidas, no se puede olvidar que realmente, y con frecuencia, lo que se consigue es exactamente lo contrario a las intenciones perseguidas. Las numerosas prescripciones legales, ordenamientos y acuerdos recogidos en los convenios salariales en cuanto a la protección de despido, los plazos de despido, las compensaciones de despido y las exigencias de creación de nuevos puestos de trabajo, han convertido al trabajo en un factor de producción casi fijo, y con ello también ha hecho que los mercados de trabajo sean muy poco permeables entre sí. Sobre todo se ha incrementado la tendencia limitadora hacia la colocación de nueva mano de obra, precisamente en una fase en la que las empresas se encuentran con grandes incertidumbres en torno a la evolución futura de las ventas, valorando de forma muy elevada el riesgo de las decisiones vinculantes a largo plazo. Como resultado concreto todas estas medidas han contribuido a una pérdida notable en cuanto a la flexibilidad y han limitado de forma clara la eficiencia de la economía de mercado.

Los efectos que inducen una reducción en los atractivos provenientes de la amplia socialización de los riesgos no se enjuiciarían de forma tan negativa cuando se pudiera disponer, frente a esta tendencia, de una amplia configuración de capital en las propias instituciones de la Seguridad Social. Pero este no es el caso.

- ii) Una de las condiciones necesarias para el crecimiento económico y para la flexibilidad es el que las relaciones de precios deben corresponder a las verdaderas relaciones de escasez de los bienes y de los factores de producción. Cuando no se dan estas relaciones y cuando, a pesar de unas relaciones de escasez modificadas, no se permite que se realice la correspondiente adaptación de los precios relativos, se producen fricciones que inciden sobre el crecimiento económico en forma negativa. Un ejemplo a este efecto lo facilita el mercado de trabajo, cuando por

motivos de política de rentas, dentro del marco de los convenios salariales, se han elevado durante muchos años los salarios correspondientes a los niveles más bajos de forma mucho más acentuada que los niveles salariales medios y altos. Ciertamente, estas tendencias a la nivelación a través de los acuerdos salariales se han visto corregidas por diferentes evoluciones de los salarios efectivos «*lohn-drift*» pero, sin embargo, las distorsiones en las relaciones salariales han permanecido. Surgen principalmente en una recesión cuando se trata de reducir el drift. Sobre todo, se aprecia que los salarios en los niveles más bajos de retribución en su relación con las disponibilidades de mano de obra con bajas cualificaciones, son demasiado elevados, lo que lleva, a su vez, a un incremento del paro precisamente en estos grupos.

19. POLITICA DE ENTORNO, DE TRANSPORTE, DE SALUD, DE ENERGIA, INDUSTRIAL Y DE VIVIENDA

El deseo de amplios sectores de la población de disponer de mayor Seguridad Social guarda un cierto paralelismo con las crecientes exigencias de mayores niveles cualitativos de vida. Estas exigencias se aprecian especialmente de forma clara en la acentuación de las preferencias de los ciudadanos por un entorno mejorado y en las exigencias crecientes de reducir los peligros para la vida y la salud en el tráfico, en el puesto de trabajo o en el disfrute o utilización de determinados bienes. Estas ideas se orientan asimismo hacia la disposición, por sectores sociales cada vez más amplios —en muchos de los casos no ampliables a corto plazo— de bienes derivados, que facilitan «calidad de vida» (por ejemplo, viviendas en zonas muy tranquilas, en un entorno muy saludable y con una magnífica ubicación paisajística), y la protección de su contenido, como también en cuanto al acceso a los correspondientes bienes públicos (parques, etc.) y en cuanto al mantenimiento y acceso a los paisajes naturales. A este respecto es importante considerar los siguientes puntos de vista. En el transcurso de la evolución económica durante las últimas tres décadas con su

- profundización permanente de la división del trabajo dentro de cada una de las regiones,
- amplia extensión de la división de trabajo a nivel mundial,
- tecnologías cada vez más complicadas,
- tendencias a las grandes empresas y a grandes agregados,

se presentan mecanismos con los que deben ser coordinados los hombres implicados en las actividades económicas y que para muchos de ellos no ofrecen más que una estructura impenetrable. Estos hombres se sienten cada vez más como «fuerzas anónimas» del ordenamiento burocrático o están «sometidos» al mercado y a las

denominadas «Sachzwangen» que tienen su origen fuera de su propio círculo de vida local. Ello ha llevado —así parece— al deseo de poder disponer de situaciones de vida económica mucho más perceptibles en amplios sectores de la población. Tratan de ganar «percepción» y disminuir el «grado de sumisión».

La evolución que aquí se ha esquematizado presenta un escepticismo creciente frente al proceso tecnológico, el denominado crecimiento cuantitativo. Esto se puede apreciar, sobre todo, en la baja valoración que poseen en este momento muchos conceptos (por ejemplo trabajo = stress) y en el creciente rechazo por parte de la población y de iniciativas ciudadanas de muchos proyectos de inversión del más diverso tipo, frente a la introducción de nuevas tecnologías, y la valoración positiva del mantenimiento de formas de producción obsoletas. Todo ello puede llevar, de forma inmediata, a la pérdida de flexibilidad y, a pesar de algunos impulsos de crecimiento derivados de las inversiones en el área del entorno, ha contribuido a bajas en el crecimiento económico. Pero mucho más importante parece ser el que el legislador y la Administración hayan reaccionado con numerosas restricciones administrativas sobre el entorno, prescripciones de supervisión, o servicios de vigilancia, planes de construcción, etc.

No puede olvidarse que como consecuencia de los motivos mencionados se originan medidas reglamentadoras por parte del Estado. Sin embargo, a la hora de elegir las y de aplicarlas no se han tenido en cuenta suficientemente los elevados costes adicionales que ello crea, y las rigideces en el ámbito de las estructuras industriales y la pérdida de flexibilidad en la propia dirección empresarial. Frecuentemente muchas de las prescripciones y ordenaciones significan serios obstáculos innecesarios de inversión. Pero mucho más significativo es que el Estado, en todas estas prescripciones, órdenes y leyes, no persigue de forma unívoca un concepto perceptible como fijo y permanente. Todo lo contrario, es muy frecuente encontrar contradicciones entre las medidas singulares y las incertidumbres de decisión y jurídicas por lo que afecta a la aplicación de las leyes y que no pueden aclararse. Frecuentemente se deja en manos de los tribunales el que aclaren y decidan, de forma que plantean serias exigencias de tiempo, lo que el propio legislador debiera haber definido de forma unívoca y, sobre todo, con prescripciones claras, tanto a medio como a largo plazo. Las incertidumbres dominantes en cuanto a la aplicación de ordenamientos y autorizaciones en muchos sectores incrementa el riesgo de la inversión de tal manera que solamente se acaban realizando aquellos proyectos que prometen una rápida recuperación del capital. Con ello, se reduce la velocidad de adaptación del progreso técnico y de las medidas necesarias de reestructuración.

20. RESUMEN: DEMASIADAS EXIGENCIAS A LA ECONOMIA

En los apartados 17 al 19 que se han expuesto, se considera que en muchas áreas

de la política económica, y en especial en las medidas singulares adoptadas, no se ha tenido en cuenta, de forma suficientemente clara, la eficiencia de la economía. Especialmente no se ha valorado el efecto que sobre el conjunto económico tienen todas aquellas medidas, y su repercusión en el crecimiento y la flexibilidad. Así, la política social, de rentas, de entorno, de transportes, de salud, de energía, industrial y de vivienda, e incluso la dirección global de la demanda económica global, han contribuido, en una primera fase de forma imperceptible, y luego ya de forma muy apreciable, a que la base económica que necesitan estas políticas para poder realizarse, se haya empeorado seriamente. Estas exigencias excesivas a la economía no solamente constituyen un problema nacional. También se reflejan en otros Estados, aún incluso de forma mucho más acentuada que en el nuestro.

Con ello no se trata solamente de demostrar que la política económica y social ha contribuido a la realización del crecimiento económico y a la pérdida de flexibilidad, sino también que con ello dificultan una política coyuntural orientada a la demanda. Además, debe considerarse también que los elementos actuales de la crisis han llevado a la reducción del convencimiento de que los procesos económicos puedan ser dirigidos desde la demanda, y que la Seguridad Social, así como la calidad de vida, puedan garantizarse sin problema alguno. En su lugar, se ha extendido un profundo pesimismo (y ello no sólo por motivos económicos) que representa, en gran medida, un elemento que acentúa la crisis, un pesimismo, que, por lo demás, tampoco está suficientemente justificado, como no lo está tampoco la euforia que existió durante las dos décadas precedentes en la política económica (dirección de la economía vía demanda, Seguridad Social, calidad de vida).

d. Insuficiente configuración de capital como consecuencia de las relaciones distorsionadas de precios

21. TASAS DE BENEFICIO MUY REDUCIDAS

En el apartado 7 se ha expuesto el que una distorsión de las relaciones entre salarios y tipos de interés, en lo que se refiere a las relaciones de escasez de capital y trabajo, puede llevar al paro como consecuencia de los niveles salariales. También en el apartado mencionado se ha referido el que una vía para este paro debe verse en la configuración de capital de forma más acentuada, con lo que se tratará de adaptar la escasez de trabajo y capital nuevamente a través de la relación salario-tipo de interés.

La necesaria configuración de capital no solamente se enfrenta a una fuerte reducción de la cuota de ahorro estatal (ver apartado 14), sino que también se

enfrenta a otra nueva distorsión: La distorsión producida por la relación de precios de los factores y de los bienes. Los elevados salarios reales y los elevados costes de capital reales implican, para un determinado nivel de tecnología, una reducida tasa de beneficios. Como consecuencia de ello, los ahorros y las inversiones de la empresa son bajos. Dados unos determinados comportamientos de ahorros por parte de las economías domésticas privadas y por parte del Estado, la cuota de ahorro económica, consecuentemente, es baja. La creación de nuevos puestos de trabajo de capital intensivo suficiente para poder salvar la situación de paro fracasa ya por el propio hecho de la escasez de capital. Una tasa de beneficios reducida es, por tanto, una de las causas que incide en las bajas tasas de crecimiento y, al mismo tiempo, conduce a un «paro como consecuencia de la escasez de capital».

El si las bajas tasas de crecimiento y el paro condicionado por la falta de capital en la República Federal de Alemania, entre otros aspectos, están condicionadas por una tasa de beneficio baja, es discutido de forma muy apasionada. Sin embargo, determinados datos de la Contabilidad Nacional presentan información a este respecto. Desde 1970-72 hasta 1980-81, las rentas brutas provenientes del trabajo (desde el punto de vista de los costes de trabajo de los productores), han experimentado un crecimiento del 121% (la suma de los salarios brutos en el 101%, y de las aportaciones sociales del empresario en el 242%). Por el contrario, las rentas brutas provenientes de la actividad empresarial y patrimonial solamente han experimentado un incremento del 70%. Los beneficios no repartidos de las empresas en los mencionados períodos se han visto reducidos en un 43%. De la misma manera, se han visto reducidos los ahorros de las empresas en el año 1981, alcanzando unos niveles tan bajos como no habían sido conocidos nunca en las dos décadas precedentes. Frente a la cota de 1980 llegaron incluso a ser inferiores en una cifra de 10.000 millones de DM. El retroceso de los ahorros de las empresas no se vio compensado por unos mayores ahorros de las economías privadas y del Estado. Es cierto que las economías domésticas en los últimos años han vuelto a recuperar tasas de ahorro. La cuota de ahorro del Estado se ha visto claramente reducida (ver apartado 14). Solamente de 1980 a 1981 los ahorros del Estado se han visto reducidos en 22.000 millones de DM, mientras que los ahorros correspondientes a las economías domésticas solamente se han incrementado en 11,5 millones de DM.

Esta evolución aclara el por qué los ahorros del conjunto económico en la media de los años 1980 y 1981 solamente se encontraban en un 26% de la media de los años 1970 hasta 1972, mientras que el Producto Nacional Neto, en los mismos periodos de tiempo, fue un 98% superior. La cuota de ahorro económica global, por lo tanto, se ha visto disminuida. Por lo que puede deducirse que el paro en los últimos años se debe también a una falta de capital y aquí se puede ver una de las causas del estancamiento producido.

Contra esta aclaración puede argumentarse que se basa solamente en el contexto nacional; que no considera adecuadamente la situación de los mercados internacionales de capitales. Dada la actual vinculación de los mercados de capitales internacionales, solamente puede hablarse de «paro como consecuencia de la falta de capital» cuando esta falta de capital se produce a nivel mundial, y cuando las empresas alemanas no pueden cubrir sus necesidades de capital en el extranjero. Este importante argumento puede contrarrestarse con el hecho de que en los últimos años también la mayoría de los países industriales han visto reducida su cuota de ahorro económica. A ello hay que añadir que el rendimiento del capital en la economía industrial a largo plazo (definida como cociente de los rendimientos de capital y del patrimonio bruto inmovilizado a los precios de adquisición) —esto es, por motivos no coyunturales— se ha visto reducida pasando del 17,1% en el año 1960, a por debajo del 9% en el año 1981. Las empresas alemanas, a la vista de esta situación provocada por el distorsionamiento global en las relaciones de precios, teniendo en cuenta especialmente los elevados tipos de interés en el mundo, tendrán muy difícil el poder atraer capital extranjero.

22. ENVEJECIMIENTO DEL STOCK DE CAPITAL

La ralentización del crecimiento económico puede, además, explicarse por el hecho de que el período de vida medio del stock de capital de la economía alemana se ha visto incrementado. Por lo que puede afirmarse que se ha visto retrasada la incorporación de tecnología que conlleva este stock de capital. Esta evolución se debe a tres factores.

En primer lugar, se han visto reducidas las cuotas de ahorro e inversión económica (ver apartados 14 y 21). Lo cual tiene como consecuencia que se vio incrementada la participación de las inversiones de sustitución dentro del conjunto de las inversiones. Por lo que se ha visto reducida la participación de las inversiones de ampliación como inversiones importantes para la creación de puestos de trabajo adicionales. Esta tendencia se ha acentuado aún más debido a que el stock de capital de la economía alemana se configuró en el período inmediatamente posterior a la postguerra en los años 50, y que este empuje de inversiones en el pasado ha correspondido a una creciente necesidad de inversiones de sustitución en el momento actual («efecto de eco»).

En segundo lugar, se ha elevado la tasa de envejecimiento del stock de capital como consecuencia de las elevaciones de los costes de energía que se plantearon en 1973 y que han hecho que una amplia parte de este stock de capital sea obsoleto y tenga que ser renovado.

El tercer lugar, todas las exigencias del entorno exigen eliminar parte del stock de

capital. La elevación de las exigencias de protección al entorno implica, además, una tendencia a incrementar las necesidades de capital necesario por unidad de Producción Nacional, de manera que se ve incrementado el coeficiente de capital.

Las elevaciones de los precios de la energía y su incidencia prematura en el envejecimiento de los bienes de capital, así como el incremento del coeficiente de capital como consecuencia de la política de protección del entorno, se hubieran podido ofrecer como oportunidad para poder crear ocupación mediante mayor inversión. Pero la condición necesaria a tal efecto hubiera sido el que la cuota de ahorro y de inversión económica se hubiera elevado. Tampoco debiera haberse producido una reducción en la tasa de crecimiento del Producto Nacional si las cuotas de ahorro y de inversión no hubieran correspondido al incremento del coeficiente de capital. Estas premisas no se dieron. Por el contrario, se vieron reducidas las cuotas de ahorro y de inversión. Lo cual tuvo como consecuencia el que los progresos tecnológicos realizables no pudieron traducirse en una formación de capital de forma creciente el stock de capital.

f. Bajo crecimiento y pérdida de flexibilidad y su consecuencia para la política coyuntural

23. BAJOS CRECIMIENTOS Y PERDIDAS DE FLEXIBILIDAD Y SU CONSECUENCIA PARA LA POLÍTICA COYUNTURAL

En base a la exposición realizada en los apartados *a* hasta *e*, se pueden contestar las preguntas planteadas en este Dictamen en el apartado II A, en cuanto a la incidencia que sobre la política coyuntural tiene el elevado paro no coyuntural, así como las bajas tasas de crecimiento y la pérdida de flexibilidad, limitando, a su vez, su campo de actuación. A este respecto son tres los elementos que poseen un papel importante.

- i) En una fase de recesión los ingresos fiscales son menores que los esperados, mientras que al mismo tiempo las prestaciones estatales se ven incrementadas en torno al subsidio del paro. De ello se deduce que el Estado tiene que aceptar un déficit presupuestario, puesto que si actúa reduciendo los gastos acentuará más aún la recesión. Como consecuencia del endurecimiento estatal los costes por intereses de este endeudamiento son ya demasiado elevados, con lo que, según la experiencia disponible, es muy difícil poder ampliar dicho déficit presupuestario, con sus consecuentes incidencias en la elevación de los niveles de endeudamiento del Estado y en los costes por intereses de este endeuda-

miento. Y ello, sobre todo, se realiza cuando el Estado, incluso en años más favorables coyunturalmente, ha provocado déficits presupuestarios.

A los efectos de la política coyuntural esto pesa aún más cuando el endurecimiento estatal en niveles elevados se interpreta como una señal de que el Estado ha perdido su capacidad de actuación en la política económica. De esta evolución se deduce frecuentemente la conclusión de que para poder recuperar la confianza de la economía, el Estado debe dar preferencia a una consolidación de los presupuestos y ello a pesar de una situación coyuntural desfavorable. Por consiguiente, no existe capacidad posible para medidas que puedan mejorar los niveles de demanda, sobre todo no existe cuando la economía, por el continuado y creciente endeudamiento estatal, deduce expectativas de incrementos fiscales en el futuro.

- ii) Una reducción del campo de actuación de la política coyuntural se da también por el hecho de que las medidas para incrementar la demanda económica global inciden, de forma desfavorable en la situación actual sobre la oferta y, con ello, que puede contribuir a elevar el paro no coyuntural. Todas las medidas que tratan de incrementar los niveles de demanda que no incrementen al mismo tiempo la disposición a las prestaciones y al riesgo, y que no ejercen un atractivo adicional para incrementar ahorro e inversión, pueden considerarse como muy sospechosas. En los mismos términos pueden considerarse como problemáticas aquellas medidas que van acompañadas de una amplia reducción de los ahorros e inversiones estatales. En este contexto se puede apreciar de forma muy clara que la política coyuntural no solamente se ve sobrecargada por el elevado paro no coyuntural y por el complejo de factores que lo ocasionan, sino también, por su parte, por una sobrecarga derivada de aquellos sectores de la política económica de los que debiera esperarse una aportación para poder superar el paro no coyuntural y la fragilidad del crecimiento.
- iii) Las medidas estatales de expansión para superar el paro coyuntural son frecuentemente menos eficaces cuando no puede contarse con el crecimiento de la economía. Si los empresarios no pueden basar sus decisiones de inversión en un planteamiento de crecimiento económico aceptable a largo plazo por las tendencias implícitas en la evolución económica, las medidas que pudieran adoptarse transitoriamente como medidas expansivas no elevarían notablemente la disposición a invertir. Especialmente cuando coinciden bajas tasas de crecimiento con niveles de inflación, se aprecia una pérdida de confianza en los inversores, lo que puede ser evitado por una política coyuntural orientada a la demanda. Cuando se da un pesimismo ampliamente extendido en una economía, se ve reducido el poder de actuación de la política coyuntural a los efectos de poder realizar con éxito una dirección global de la economía.

En los períodos de una situación de estancamiento permanente se debe, por lo tanto, temer que no va a tener lugar la reacción esperada de los inversores cuando se adoptan medidas que mejoran los niveles de demanda por parte del Estado. Tal como nos enseñan diferentes ejemplos de épocas recientes, no puede excluirse que las empresas, a pesar de estar con bajos niveles de utilización de sus capacidades de producción, no reaccionarían a los incrementos de demanda provenientes de la actuación del Estado y, consecuentemente, en una ampliación de la producción y de la ocupación. Por lo que un incremento adicional de la demanda promovida por las medidas estatales se reflejará meramente en una elevación de la cartera de pedidos y, en su caso, en un incremento de los precios.

En cuanto a la colocación de nueva mano de obra adicional se renuncia a ello por el hecho de que las oportunidades de que pueda seguir ocupándose la mano de obra incorporada después de que se haya terminado el programa coyuntural estatal se valora de forma muy baja, y porque la reestructuración de plantilla ocasiona elevados costes, o no es posible prácticamente como consecuencia de las regulaciones del derecho del trabajo.

Una ralentización del crecimiento económico se encuentra, por regla general, dentro de una relación de interdependencias mutuas respecto a una pérdida de flexibilidad de la economía. Las pérdidas de flexibilidad significan, en primer lugar, tal como se ha definido en el apartado 6, que la economía no se ha adaptado, o no lo ha hecho de forma suficientemente rápida, a las evoluciones estructurales. En una economía en crecimiento se reflejan procesos de adaptación, sobre todo, en cuanto que se presentan diferentes tasas de crecimiento en cada uno de los sectores. Con lo que generalmente las pérdidas de fricción son, por regla general, reducidas. En una economía con estancamiento, por el contrario, solamente pueden realizarse transformaciones estructurales, cuando la ocupación se reduce en determinados sectores. Lo que no puede ser aceptado. Por ello, no puede realizarse la evolución estructural. Y esto es precisamente lo que ha sucedido en los últimos años en casi todos los países industriales, tal como lo demuestra la creciente tendencia a las subvenciones de mantenimiento y el incremento del intervencionismo. También la reducción de la disposición al cambio de puesto de trabajo es, sin duda, una expresión de la pérdida de flexibilidad.

La pérdida de flexibilidad que se refleja en la defectuosa reacción frente a las evoluciones estructurales significa, al mismo tiempo, la incapacidad de la economía para poder reaccionar de esta forma rápida a los estímulos de la demanda dentro del marco de una dirección global de la economía. Con otras palabras: si se dan unas circunstancias de reducida flexibilidad microeconó-

mica, los objetivos de estabilidad que pueden perseguirse por la política coyuntural incrementando la demanda económica global, sólo se llegan a alcanzar frecuentemente con una gran demora. Un incremento de la demanda estatal, por ejemplo, puede abarcar, por regla general, sólo muy pocos sectores. Cuando no existe suficiente flexibilidad y movilidad la expansión en otros sectores solamente penetra con períodos de gran retraso y sólo de forma imperfecta.

Por último, los efectos sobre los niveles de empleo de un incremento de la demanda global son muy reducidos, dadas las rígidas estructuras salariales. Por el contrario, poseen muy poco éxito todas las medidas de suavización formuladas para estabilizar el nivel de precios cuando los mercados de los factores de producción y de los bienes productivos están caracterizados por una fuerte inmovilidad e inflexibilidad y cuando se ve el proteccionismo incrementado.

En base a estas consideraciones puede afirmarse que una dirección global de la demanda puede constituir, de forma creciente, una terapia sin éxito si se da la circunstancia de una ralentización del crecimiento económico y de una pérdida de flexibilidad de la economía. Por ello sería necesario,

- crear de nuevo las condiciones para que se produzca una dirección global de la economía con éxito orientada a la demanda y para que se dé el crecimiento y la flexibilidad, y en la medida que ello sea posible,
- orientar la política coyuntural a un nuevo concepto, en el sentido de que pudiera ser eficaz a pesar de crecimientos muy bajos.



B. Circunstancias cambiantes en el sector exterior

24. LA DEBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONOMICO QUE SE GENERALIZA EN EL MUNDO ¿EXPLICA EL DEBILITAMIENTO DE LA PROPIA TASA DE CRECIMIENTO?

Impulsos negativos de oferta, debilidad de crecimiento y elevado paro son fenómenos que se dan en todo el mundo; no se sufren sólo en la República Federal de Alemania. En todos los países parece que son también las mismas causas las que ocasionan el debilitamiento del proceso de crecimiento y el elevado paro no coyuntural. Estudios empíricos sobre las economías de diferentes países muestran, sobre todo, que una causa muy importante de la debilidad del crecimiento y de la pérdida de flexibilidad es la expansión del sector público y una política económica que con frecuencia se orienta sólo hacia el corto plazo. Los efectos a medio y largo plazo de las medidas del sector público sobre la tendencia de los sujetos económicos a ahorrar e invertir, sobre su disponibilidad para rendir y asumir riesgos, sobre los costes y sobre los ingresos por la recaudación de impuestos en los periodos siguientes, son frecuentemente pasados por alto o insuficientemente atendidos al hacer planes o ponerlos en ejecución también en otros países.

Dada la importante conexión de Alemania con la economía mundial y la creciente sincronización de las fluctuaciones coyunturales en el mundo, es inevitable que el debilitamiento del crecimiento y las tendencias recesivas que se produzcan en el extranjero influyan negativamente en la demanda de los propios productos y, a través del tipo de cambio, incidan en la evolución de los costes, sobre todo, los relacionados con las materias primas importadas, de manera que se reduzcan las posibilidades de éxito de la política coyuntural. Sería, por eso, un error buscar las causas de la debilidad del crecimiento de la economía alemana y el estrechamiento del campo de acción de la política coyuntural solamente en el interior. Pero también sería equivocado atribuir el debilitamiento del crecimiento económico y el aumento

del paro en la República Federal exclusivamente a las circunstancias del exterior. Según la capacidad que se tenga para reaccionar de un modo eficiente a los shocks que se produzcan, de acomodarse con flexibilidad a los cambios estructurales y de responder a la debilidad del crecimiento con mayores inversiones, con una mayor disponibilidad para rendir y asumir riesgos y con medidas adecuadas de política económica, las manifestaciones de la recesión resultarán diferentes en unos países y en otros. La economía alemana habría podido, por eso, conseguir tasas más elevadas de crecimiento y tener menos paro. Con una mayor flexibilidad habría conseguido también aumentar su competitividad internacional. Las medidas conformes con el mercado para mejorar la competitividad internacional no han de ser desacreditadas como «beggar-by-neighbour-policy» porque los impulsos para el crecimiento en Alemania tienen también efectos positivos en otros países.

25. AUMENTO DE LA NECESIDAD DE FLEXIBILIZAR POR RAZON DE LA ECONOMIA EXTERIOR

No sólo el debilitamiento del crecimiento de la economía mundial, sino también el aumento de la necesidad de flexibilidad condicionado por la economía exterior, han contribuido al débil crecimiento de la economía alemana, a la aparición del paro y al estrechamiento del campo de acción de la política coyuntural. Si la economía hubiera sido más flexible para permitir un crecimiento adecuado y mantener el pleno empleo, así como las condiciones para una política coyuntural eficiente y encauzadora de la demanda, una pérdida de flexibilidad, como la que se ha descrito en el párrafo II A, habría tenido, consiguientemente, unas consecuencias económicas muy negativas.

Las exigencias de flexibilidad de la economía alemana han aumentado en los años 70, especialmente por las siguientes razones debidas al sector exterior.

- a) Hasta 1969 el DM estuvo devaluado en relación con las divisas extranjeras. Esto supuso subvencionar las exportaciones alemanas e imponer un impuesto a las importaciones. En el período 1969 a 1973 el marco alemán fue varias veces revaluado, con lo cual los alemanes perdieron las ventajas que habían tenido por el tipo de cambio en la competencia internacional. En los años transcurridos desde 1973 a 1979 se dió, gracias al tipo de cambio flexible, una sobrevaloración del marco que sobrepasaba las tasas de inflación internacional. Con ello empeoró la posición de los productos alemanes en la competencia internacional. Por ello, para mantener su competitividad en el mercado mundial la economía alemana habría tenido que introducir innovaciones de productos y procesos. La sobrevaloración del marco fue eliminada, ciertamente, después de 1979 pero esto no supuso una mejora de los productos alemanes a través del tipo de cambio como la que se dió antes de 1967.

- b) Una necesidad de mayor flexibilidad trajo también consigo el cambio estructural de la economía mundial, debido a la aparición de los países en desarrollo a finales de los 60, ofreciendo productos industriales en el mercado mundial. En aquel tiempo habían cubierto las primeras etapas de su industrialización importantes países, los hoy países intermedios. Estos países intentaron además aumentar la competitividad internacional que habían conseguido con una serie de medidas de fomento a la exportación de los productos industriales. Los países industriales que tradicionalmente ofrecían esos productos perdieron, así, una parte de sus mercados. Frente a ello tuvieron la oportunidad de desarrollar otras industrias con ventajas comparativas, especialmente, aquellas que suponen productos con técnicas muy complejas. Para poder realizar estos cambios estructurales se requiere una gran flexibilidad. Pero como ésta no se ha dado siempre, el proceso de adaptación estructural se produjo lentamente; en parte fue impedida, incluso, la acomodación al cambio estructural. Y no en último término han presionado también en favor de la adaptación en los años 70 los acontecimientos que se han ido produciendo en los mercados de la energía: las dos elevaciones de los precios del petróleo y los aumentos de los otros precios de la energía, inducidos por ellos con diferentes intensidades, así como la incertidumbre todavía persistente sobre las ofertas de energía.
- c) En las primeras décadas después de la fundación de la República Federal de Alemania, la economía alemana pudo aprovecharse de los conocimientos técnicos del extranjero y para el mantenimiento de una tasa elevada de crecimiento necesitaba sólo y comparativamente en un grado reducido, recurrir a nuevos productos y procedimientos de producción. Esta ventaja tecnológica ha desaparecido en el tiempo transcurrido. Para asegurar un crecimiento continuado y una ocupación mayor se necesita más que antes situarse en la cúspide del programa técnico. Esto exige gran flexibilidad.
- d) La liberación del comercio mundial en los años 50 y 60, y el proceso de integración europea permiten, sobre todo, conjuntamente con la expansión del comercio interindustrial entre los países industrializados conseguir mejoras de productividad por la especialización y la utilización de las ventajas de la fabricación masiva. Este proceso ha sido frenado en la última década por la creciente tendencia proteccionista del mundo.

26. LA CRECIENTE INTERDEPENDENCIA, CON UN FORTALECIMIENTO DE LA PROPIA DINAMICA DE UNA ECONOMIA INTERNACIONAL EN EXPANSION, ESTRECHA EL CAMPO DE ACTUACION DE LA POLITICA DE ESTABILIDAD

Las circunstancias de la economía exterior no sólo influyen en la debilidad del

crecimiento de la economía alemana y hacen sentir las consecuencias negativas de la pérdida de flexibilidad, sino que estrechan también, de otra forma, el campo de actuación de la política de estabilidad. La notablemente creciente interdependencia de la economía alemana, que se manifiesta especialmente en las elevadas cuotas de importaciones y exportaciones, ha aumentado la dependencia de la República Federal en relación con la evolución coyuntural del extranjero. A esto hay que añadir que de una manera creciente las decisiones para las instalaciones productivas o las inversiones de capital no se toman a partir de una situación frente a la cual se puedan adoptar medidas en la propia organización nacional. De una forma ya notable se han «internacionalizado» la producción y los depósitos monetarios. En el sector monetario esto aparece claro, sobre todo por la aparición del mercado de eurodólares y de los «Xenomarkte» mercados. En el comercio de bienes y servicios esto se manifiesta, entre otras cosas, en que el «comercio intraempresarial» ha aumentado, en el conjunto del comercio industrial, de una quinta a una tercera parte. Todo esto significa que los que ofrecen y demandan en los mercados de bienes y dinero tienen que tomar en consideración en sus cálculos, hoy más intensamente que antes, también los acontecimientos económicos del extranjero y han de reaccionar con mayor sensibilidad que, por ejemplo, hace dos decenios, a los cambios económicos que se producen en el extranjero. En consecuencia, las decisiones de la propia política económica han de ser valoradas más que antes en el contexto internacional. La propia dinámica de la economía mundial que se va desarrollando así de un modo creciente hace por eso más necesario que nunca que la política coyuntural propia se practique con coherencia y credibilidad tomando en consideración las condiciones marco de la economía exterior y pretendiendo además llegar a acuerdos internacionales.

27. EXPECTATIVAS DEMASIADO AMBICIOSAS AL PASAR A LOS TIPOS DE CAMBIO FLEXIBLES

Entre los cambios más importantes que se han dado en la economía exterior hay que enumerar el paso de las paridades fijas a los tipos de cambio flexibles, que se realizó en 1973 con la intención de poder evitar los superavits que se producían en la Balanza de Pagos alemana, por la mayor tasa de inflación del extranjero, y para cerrar así el paso a la importación de la inflación extranjera, las esperanzas que se despertaron con ello de poder practicar una política coyuntural independiente de las fluctuaciones de la economía mundial fueron, por lo demás, excesivas por dos razones:

- a) Frente a los países de la llamada «Serpiente Monetaria» (hasta 1979) y en el Sistema Monetario Europeo (desde 1979) los tipos de cambio no son flexibles y están sometidos a reajustes no periódicos. Como los países que integran el

Sistema Monetario Europeo, ni ahora ni nunca, han dado la misma importancia en el marco de su política económica al objeto de la estabilidad de precios y no practican con la misma intensidad una política coordinada antinflacionista, la República Federal, que sigue manteniendo su interés por la estabilidad, importa una inflación procedente invariablemente de los países vecinos; se producen distorsiones en los flujos de bienes porque continuamente se están produciendo desviaciones claras de los tipos de cambio en relación con las paridades de poder de compra. Es cierto que se han hecho reajustes con cierta periodicidad del tipo de cambio en el Sistema Monetario Europeo, pero se han retrasado demasiado frecuentemente y han sido muy débiles. Todo esto dio lugar a que la política alemana de estabilidad resultara afectada por las elevadas tasas de inflación de los países europeos.

- b) Las alteraciones de los tipos de cambio se producen en los mercados de divisas no sólo por el influjo del comercio internacional de bienes y productos, sino también por los movimientos internacionales de capital; y tienen repercusiones sobre ambos, sobre el comercio de bienes y sobre los movimientos de capital.**

El influjo que ejercen los mercados internacionales de capital sobre la evolución económica y coyuntural de un país fue infravalorado cuando se pasó al sistema de tipos de cambio flexibles en 1973. No se tomó suficientemente en consideración el que se había abierto una nueva posibilidad de actividad internacional con la entrada en vigor de la plena convertibilidad de las monedas, en 1958, que supondría —lo mismo con tipos de cambio flexibles que con fijos— reacciones muy sensibles a todos los acontecimientos, con lo que resultaría afectada la competitividad internacional de un país. Con la convertibilidad las corrientes internacionales de capital han empezado a desempeñar una «función de reajuste». Estas corrientes alertan ante la amenaza de las equivocadas evoluciones de la economía de un país, que se deban a los cambios en los comportamientos de los agentes económicos, a medidas de política económica y social o a otros factores.

Se ha comprobado que el influjo de las transacciones financieras internacionales sobre el tipo de cambio nominal ha sido mayor en las últimas décadas a corto y medio plazo que el influjo del comercio internacional de bienes. Esto se puede explicar porque los que ofrecen y solicitan tales operaciones reaccionan más rápidamente ante los cambios de los datos en los mercados financieros y de capital, que están entre sí íntimamente conectados, que lo que suele ocurrir en los mercados de bienes. En estos mercados se modifican los precios con menor rapidez en comparación con los otros mercados y las acomodaciones cuantitativas de la oferta de bienes a las modificaciones de los precios tiene lugar de un modo relativamente lento. El dominio a corto plazo, y en parte también a medio, de los movimientos internacionales de capital pueden llevar a intensas fluctuaciones de los tipos de cambio y, en

ocasiones, a grandes desviaciones de las paridades del poder de compra, con lo que se dificulta a los sujetos económicos el tomar decisiones respecto a la producción y a la demanda. La política de estabilidad puede dificultarse por ese dominio.

Las expectativas, fundadas o infundadas, de una política monetaria expansiva, por ejemplo, llevaría a que se hagan imposiciones pensando que la moneda del propio país se va a devaluar. Se aumentará por eso la proporción de los activos en moneda extranjera y consecuentemente se aumentará la demanda de divisas. De esta forma se produce inmediatamente la esperada devaluación. Con ella se elevan los precios de los bienes de importación y se produce un impulso inflacionista sin que se haya tomado ninguna medida de política coyuntural con efectos expansivos. Si entonces se realizara efectivamente una política expansiva, su influjo sobre los precios se habría dejado de sentir ya con anterioridad y las consecuencias para el empleo serían inferiores a las que hubiera tenido en otro caso. Junto a ello no hay que olvidar que se ha producido una devaluación con la que los productos del país han resultado beneficiados en relación con la concurrencia extranjera.

Estas experiencias son importantes porque en los años 70 las expectativas especuladoras de los depositantes de capital influyeron tanto sobre los tipos de cambio que resultaba prácticamente imposible calcular el valor de equilibrio del tipo de cambio. La especulación tuvo efectos desestabilizadores. Un elemento importante de la política de estabilidad consistió, por eso, en el anuncio de medidas con las que se pudiera influir sobre los actores de los mercados de divisas.

28. LA POLITICA MONETARIA DE ESTABILIZACION PROVOCA A CORTO Y MEDIO PLAZO UNA SOBREVALORACION DE LA PROPIA DIVISA

Tales anuncios o intentos parecidos para conseguir el que la evolución del tipo de cambio se mantenga en una tendencia de equilibrio a largo plazo, no han podido evitar que se diese como consecuencia de una política de estabilización monetaria, *con apariencias* de estricta, una sobrevaloración periódica de la moneda del país estabilizador. Pues al elevarse los tipos de interés, como consecuencia en gran parte de las medidas monetarias de estabilización, los nacionales y extranjeros que disponen de capital reaccionan según la experiencia modificando su portafolio en favor de los activos financieros del país. A esto hay que añadir que las imposiciones en la propia moneda están más aseguradas frente a la inflación y por ello pueden aumentar. En consecuencia aumenta la oferta en divisas: la propia moneda vale más.

Esta revalorización se produce —según resultados de estudios empíricos— periódicamente a través del tipo de cambio y se forma en base a las paridades del poder de compra (también de las esperadas). Esta sobrevaloración de la propia moneda a corto y medio plazo, conseguida por la política monetaria de estabiliza-

ción, favorece llegar al objetivo establecido de la estabilidad de precios, pero desencadena también tendencias recesivas y pone en peligro la consecución del objetivo del empleo, porque una sobrevaloración de la moneda equivale a un empeoramiento de la competitividad internacional por los precios de los productos de tal país.

Estos resultados aparecen —y esto es importante tenerlo en cuenta— como consecuencia de una política de estabilización más estricta en comparación con otros países. Así, por ejemplo, los Estados Unidos de América han practicado en años pasados una política anti-inflacionista relativamente enérgica, como se comprueba por el nivel del tipo de interés *real* en América. Así se ha llegado a la sobrevaloración del dólar USA. En consecuencia se han devaluado las monedas europeas (y entre ellas el DM) frente al dólar, lo cual ha llevado a un encarecimiento de los bienes de importación procedentes de USA en los países europeos y, por tanto, ha influido inflacionariamente. Los cálculos del Secretariado de la OCDE han demostrado que una revalorización del dólar de USA frente a la ECU de un 20% ha producido una subida de precios en promedio de un 3% en Europa. Esta subida de precios ha sido por lo demás acompañada —gracias a la sobrevaloración a corto y medio plazo que ha experimentado el dólar —USA— de una mayor competitividad de Europa frente a USA y, por ello, ha tenido efecto positivo en el empleo. Pero con tales efectos sólo hay que contar esporádicamente porque por experiencia sabemos, que la sobrevaloración retrocede a medio y largo plazo y los esfuerzos para superar el *shock* inflacionista ponen en peligro la consecución del objetivo del empleo.

29. MOVIMIENTOS DE CAPITAL ELASTICOS AL INTERES DIFICULTAN UNA POLITICA DE EMPLEO ESTATAL ORIENTADA HACIA LA DEMANDA SI HAY UN TIPO DE CAMBIO FLEXIBLE

Así como las transacciones financieras internacionales entorpecen una política monetaria de estabilización al poner en peligro el objetivo del empleo, tales transacciones pueden también dificultar una política de empleo estatal dirigida hacia la demanda.

La razón se ha de encontrar en que las medidas estatales para reducir el paro, cuando no van acompañadas de un aumento de la cantidad de dinero, provocan tendencialmente aumentos nominativos y reales del tipo de interés frente a los cuales reaccionan los impositores del país y los extranjeros. Se cambian, entonces, los activos financieros hacia imposiciones en el país, con lo que se produce una mayor sobrevaloración de la propia moneda, que se mantiene también ante flujos de capitales internacionales muy elásticos al tipo de interés. Esta revaluación significa un empeoramiento tendencial de la competitividad internacional de la propia economía. En el sector exterior de la economía se producen contracciones que dificultan la consecución del objetivo del pleno empleo.

30. RESUMEN

Las consideraciones anteriores han demostrado que los cambios de las circunstancias de la economía exterior en los últimos 10 a 15 años han llevado de maneras muy diversas a un estrechamiento del campo de actuación de la política coyuntural nacional, especialmente de la política estatal de empleo. De aquí que se agudice la necesidad de dar un mayor peso, dentro de una concepción de la política coyuntural coordinada y orientada más a largo plazo, a aquellos sectores de la política económica que pretenden contribuir a superar la debilidad del crecimiento y el paro no coyuntural, así como a los que estimulan el aumento de la flexibilidad de la economía. Sería muy útil que esta concepción fuera compartida internacionalmente y, en consecuencia, permitiera practicar una política económica internacionalmente coordinada.

C. Las expectativas como factor determinantes de la actuación en la economía actual

31. CAMBIOS EN LA FORMACION DE EXPECTATIVAS

Las decisiones económicas que se han de dejar sentir en el futuro (inversiones, formación de patrimonios, contratos de compra con plazos largos de entrega, acuerdos salariales para el año siguiente) se toman en base a expectativas: los sujetos económicos forman sus opiniones sobre los niveles que alcanzarán las variables relevantes y sobre las condiciones económicas que se darán en el entorno futuro. En base a estas opiniones toman sus decisiones. En tiempos en los que no hay inflación y el Estado practica una política de continuidad previsible, las variables relevantes observables en el momento de la toma de decisiones pueden servir como punto de partida, en cierta forma consistente, para formar las expectativas.

En tiempos de una elevada, y a veces cambiante, tasa de inflación y de una política económica del Estado no previsible, porque carece de continuidad, los sujetos económicos caen en la cuenta de que no pueden formar sus expectativas como hasta entonces basándose en las observaciones pasadas o en las experiencias acumuladas en el pasado reciente. Por eso es comprensible el que actualmente se observe que una gran parte de los sujetos económicos forman sus expectativas de un modo diferente a como lo han hecho hasta ahora. Se recogen más que en los años anteriores informaciones sobre las intenciones de los grupos que participan en el proceso económico y sobre los mecanismos que determinan la circulación económica. Se estiman también los cambios anunciados o que con seguridad se pueden esperar de las variables económicas o de las condiciones del entorno macroeconómico (acuerdos salariales, programas de empleo, reforma tributaria, elevaciones del precio del petróleo, etc.) teniendo en cuenta sus repercusiones en la renta, precios, tipos de interés, etc.

32. ESTRECHAMIENTO DEL CAMPO DE ACTUACION DE LA POLITICA DE ESTABILIDAD ORIENTADA HACIA LA DEMANDA

Este cambio en la formación de expectativas ha estrechado el campo de acción de la política de estabilidad. Así, por ejemplo, las esperadas subidas de precios constituyen, hoy más que antes, una razón determinante para las subidas salariales acordadas en los convenios (lo cual, sin embargo, no excluye una cierta moderación salarial). Lo grave en esto es que la formación de expectativas también está influenciada por los programas de política coyuntural de cada momento. Si el Estado quiere contribuir a la eliminación del paro con programas de empleo se esperan también, por diversas razones, subidas de precios. Si por ello se acuerdan elevaciones de salarios, se impulsarán nuevas subidas de precios. Esta cuasi anticipación de precios más altos reduce notablemente el éxito de los programas de empleo.

También los inversores y las economías domésticas limitan actualmente con su formación de expectativas y el correspondiente comportamiento basado en ellas el campo de acción disponible para una política coyuntural eficiente. Ahora más que antes se toman en consideración en el proceso decisorio las medidas estatales que «deberían» seguir a los programas coyunturales ya promulgados. El comportamiento del Estado no es considerado por el sector privado como exógeno en la forma en que se hacía antes. Más bien se ha producido una «endogenización» del Estado. Se ha caído en la cuenta de que el Estado se ha inmiscuido de tal forma en los procesos económicos, y por ello se siente responsable de su evolución, que su comportamiento resulta también previsible. Se sabe cómo reacciona, porque debe reaccionar de una manera determinada.

Por eso los ciudadanos prevén hoy más que antes elevaciones de impuestos o reducciones de gastos, que aparecerán después como inevitables para equilibrar los déficits del presupuesto que hoy se están produciendo y se tienen en cuenta estas previsiones en las decisiones sobre el comportamiento económico a seguir. Esto se dejará sentir, sobre todo, en tiempos en los que ya existe un alto endeudamiento estatal: el Estado ha perdido entonces, en gran medida, sus posibilidades de actuación con una política coyuntural, puesto que se puede esperar con seguridad que al aumentar la proporción de los pagos de intereses en los gastos estatales haya nuevas subidas de impuestos o reducciones de gastos públicos. Gastos suplementarios del Estado o reducciones de impuestos no se pueden dar en un volumen significativo en esta situación para desempeñar la función de provocar una inflexión del ciclo; los efectos de acciones aisladas de política coyuntural se desvanecen rápidamente.

De una forma semejante puede estrecharse el campo de acción de la política monetaria a través de la formación de expectativas de las personas que operan en el mercado monetario. Por eso, no se ha de excluir (y la experiencias en USA lo

confirman) que medidas expansivas del Banco Central no lleven a las reducciones del tipo de interés que se desean y en el pasado siempre se conseguían. Esto puede ocurrir porque el efecto de la medida monetaria sobre los precios se prevee y, como consecuencia de las subidas de precios, se esperan elevaciones nominales del tipo de interés. Reaccionan entonces los que operan en el mercado monetario modificando su actuación, por lo que los tipos de interés suben inmediatamente. La formación de expectativas tiene entonces un efecto desestabilizador.

Lo mismo puede decirse en relación con las expectativas sobre la futura evolución del tipo de cambio. Si se espera una subida del tipo de cambio porque un país practica una política monetaria expansiva, resultará más ventajoso invertir capital en el extranjero. Esto lleva, por una parte, a una elevación del tipo de cambio actual y puede a su vez impedir que disminuya el tipo de cambio del propio país o incluso puede provocar su subida.

Como confirman las anteriores consideraciones, este Consejo Asesor mantiene la tesis de que se han producido modificaciones en la formación de expectativas de los sujetos económicos y que, por ello, se ha estrechado el campo de actuación de una política coyuntural orientada hacia la demanda.

Además de lo anterior se afirma también que los sujetos económicos formaron sus expectativas «racionalmente», porque captaron realmente todas las evoluciones previsibles y tomaron en consideración sus posibilidades de acción. También se afirma que el Estado no puede influir más, vía dirección de la demanda, en la lucha contra el paro, porque el sistema económico se anticipa a los efectos de las medidas correspondientes sobre los precios y otras variables y actúa en consecuencia en la actualidad. En las negociaciones colectivas, por ejemplo, las partes negociadoras toman en consideración para los acuerdos salariales que se van a producir aumentos nominales de demanda que posibilitarán el que se transfieran las subidas de los costes salariales. Por eso cualquier programa de empleo tendrá efectos sobre los costes y precios y no sobre las cantidades de producción y el empleo.

El Consejo no se identifica con esta tesis extrema.

D. Conclusiones

33. SINTESIS

La práctica de una nueva política coyuntural supone reconocer que esta política ha quedado lastrada por un elevado paro no coyuntural y por el complejo de los factores que lo provocan y que su campo de acción ha quedado recortado por la debilidad del crecimiento, la pérdida de flexibilidad del sistema económico, las modificaciones de las circunstancias de la economía exterior y el cambio en la formación de experiencias de los sujetos económicos.

Una nueva política coyuntural supone también reconocer que sólo puede ser practicada si se llega a una actuación combinada de aquellos sectores de la política económica que intentan superar el paro no coyuntural, la debilidad del crecimiento, la pérdida de la flexibilidad y las expectativas pesimistas y esto de un modo duradero y que resulte creíble. La forma en que deben crearse en tales sectores esos presupuestos para conseguir una política económica eficiente exige que se tomen en consideración los objetivos y las medidas a emplear y que no se conviertan ellos mismos en obstáculos para otros sectores de la política económica.

III. Una nueva concepción de la política coyuntural

A. Consideraciones fundamentales

34. LINEAS DIRECTIVAS PARA UNA POLITICA COYUNTURAL CONSISTENTE, DURADERA Y POR ESO DIGNA DE CREDIBILIDAD

Por el lastre de la política coyuntural y el estrechamiento de su campo de actuación,

- a través del paro no coyuntural y de los factores que lo provocan (ver descripción al final del número 8),
- a través de la creciente importancia de factores de la economía internacional para el desarrollo de los mercados de bienes y financiación de la economía alemana y
- a través del cambio en la formación de expectativas de la economía privada.

así como por las estrechas interdependencias entre las fluctuaciones económicas, por una parte, y los factores estructurales, por la otra, no se puede dar ninguna autonomía a la política coyuntural respecto a la política estructural y de crecimiento. Esto quiere decir: política coyuntural, por una parte, y política estructural y de crecimiento, por otra, no pueden ser practicadas por separado. Una y otra deben ser coordinadas. Sólo así será posible garantizar la consistencia, la continuidad y, por tanto, la credibilidad de la política coyuntural. Sólo sobre esta base la política coyuntural podrá recuperar su capacidad de acción y aportar la colaboración que se espera de ella para estabilizar el empleo y el nivel de precios.

Por lo que a esto se refiere no se trata de un problema solamente transitorio. Más bien hay que contar con que la hipoteca de los fallos que se han cometido en el

pasado, y que se han expuesto anteriormente, ha lastrado también a la futura política económica y que, además, en base a la previsible evolución demográfica hay que contar también para el próximo futuro con la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo para absorber el creciente potencial de personas activas. Las interdependencias entre fluctuaciones coyunturales y factores estructurales reducirán también en la próxima década las posibilidades de actuación de la política coyuntural y, por eso, deben también ser tenidas en cuenta en la composición de lo que ha de ser la política coyuntural.

Se ha de atender, en primer lugar, a que mediante una política económica¹ orientada al aumento de la flexibilidad de la economía, y mediante una mayor flexibilidad para el cambio estructural y la mejora de las condiciones de crecimiento (política de estructura y crecimiento), se mejore la capacidad funcional de la política coyuntural. En segundo lugar, se ha de tomar en consideración al elegir las medidas de política coyuntural su influencia sobre la estructura y el crecimiento.

- i) Las dificultades a las que se encuentra expuesta la política coyuntural podrían ser disminuidas si se redujera también la vulnerabilidad de la economía frente a los sobresaltos coyunturales mediante una política estructural y de crecimiento en el sentido descrito anteriormente. Un aumento de la flexibilidad de la economía, desmontando sus deficiencias estructurales y las consecuencias de los errores cometidos en el pasado, fortalece la capacidad de reajuste, reduce su vulnerabilidad frente a perturbaciones coyunturales y disminuye así la demanda de actuación de la política coyuntural.
- ii) En la selección de los instrumentos de la política coyuntural y en su dosificación, se han de tener presentes las consecuencias a corto y medio plazo sobre la demanda total y su relación con los efectos a largo plazo sobre el crecimiento y la capacidad de adaptación de la economía, y en caso de conflicto se han de ponderar unas y otras. Se ha de dar preferencia a aquellas medidas que actúan de un modo estabilizador a corto plazo sobre la demanda global y también a las que estimulan el crecimiento. La necesaria ponderación, en caso de conflicto, que se puede requerir, por ejemplo, al elegir medidas de política fiscal para establecer el empleo frente a la necesidad de consolidar el presupuesto estatal, plantea un problema por encontrar un equilibrio entre el objetivo a corto plazo de una estabilización de la demanda global y el empleo, por una parte, y el objetivo a largo plazo del fortalecimiento de los factores del crecimiento y la correspondiente disminución de la vulnerabilidad frente a las perturbaciones coyunturales, por otra. Una relativa preferencia del aspecto a corto plazo de la

¹ Ver sobre ello el dictamen «Intervenciones estatales en una economía de mercado» del 12 de enero de 1979. Publicado en castellano por el Instituto de Dirección y Organización de Empresas, Madrid, 1981.

estabilización inmediata de la demanda con medidas de política coyuntural, llevaría consigo el riesgo de aumentar en el futuro la vulnerabilidad de la economía por causa de las perturbaciones coyunturales, con lo que se harían más agudos los futuros problemas de la política coyuntural. Por esta razón, se impone una preferencia de la perspectiva a largo plazo al aplicar instrumentos de política coyuntural y al dosificarlos.

En el caso de que las medidas de política coyuntural que tengan ventajas a corto plazo, pero que llevan consigo desventajas a largo plazo en cuanto a la flexibilidad y capacidad de crecimiento de la economía, se ha de renunciar a su aplicación. Se hace un mejor servicio a largo plazo a la seguridad del empleo de esa forma que dejando de lado problemas futuros si se intenta conseguir una ventaja momentánea. Mediante una política estructural y de crecimiento que intente mejorar la flexibilidad y capacidad de crecimiento de la economía, por una parte, y mediante una configuración de la política coyuntural que tome en consideración sus consecuencias a largo plazo, por otra parte, es posible conseguir una política de estabilización consistente y duradera. Solamente si se practica una política coyuntural dentro de las líneas generales de una política consistente y duradera, se podrá conseguir que ésta sea digna de crédito y, por lo tanto, eficaz.



B. Política presupuestaria

35. MEJORA DE LA CAPACIDAD FUNCIONAL DE LA POLITICA FISCAL

Una mejora de la capacidad funcional de la política fiscal exige, en primer lugar, crear las condiciones,

- que hagan que los déficits del presupuesto originados por la recesión no se unan con las expectativas de aumentos de impuestos que llevarían a una reducción de los gastos privados, y**
- que sean evitadas las limitaciones duraderas del campo de actuaciones de la política coyuntural del Estado que aumentan por la razón de la mayor carga del presupuesto estatal por el pago de intereses de las deudas contraídas en las fases recesivas.**

En segundo lugar, deben crearse las condiciones para que las medidas expansivas de la política fiscal tengan efectos en las cantidades y, consiguientemente, en el empleo, y no fundamentalmente en los precios.

La solución del primer problema (párrafo a) se dificulta en cuanto que en el pasado la deuda pública se ha desarrollado en una forma que por muchas razones puede ser considerada peligrosa. De aquí se deduce la urgente necesidad de una consolidación del presupuesto estatal.

Pero lo más importante es, sobre todo, desde el punto de vista del largo plazo, detener la dinámica propia del desarrollo del endeudamiento estatal. Esta dinámica propia consiste en que en las fases de recesión se originan déficits públicos o se aumentan, al reducirse automáticamente los ingresos del Estado en relación con los gastos, así como por medidas discrecionales de política fiscal para luchar contra el paro, y el aumento que de aquí se sigue de la relación entre la deuda pública y el

producto nacional, la cuota del endeudamiento público, que no se reduce de nuevo en la siguiente fase del relanzamiento coyuntural.

De esta manera, en el pasado ha aumentado continuamente la deuda pública en relación con el producto nacional potencial. En base a estas experiencias, parece que está completamente justificada la expectativa de que un aumento del déficit en una recesión equivale a un crecimiento continuo en la cuota del endeudamiento estatal. Para quitar base a esta expectativa y al temor unido a ella de futuros aumentos de la carga fiscal, que afectaría fuertemente la eficiencia de una política fiscal expansiva, hay que asegurar, sin lugar a la menor duda, que el aumento de la cuota de endeudamiento estatal originado en una recesión ha de ser reducida a lo largo del relanzamiento siguiente.

Debería, por tanto, estudiarse, si y en qué forma una obligación de este tipo respecto a la política del presupuesto público se podría exigir constitucionalmente. Con un precepto así aumentaría su confianza de que se realizara la reducción de la cuota del endeudamiento público en la fase expansiva y, con ello, se restablecería de nuevo la credibilidad de la política fiscal.

Con otras palabras: la economía privada podría partir del supuesto de que los déficits que se originan en una recesión son de naturaleza eventual y que el aumento producido en la cuota del endeudamiento estatal ha de ser reducido ampliamente por el aumento de ingresos que se producirá por el crecimiento del producto nacional. Al establecer con seguridad la obligación de la pronta reducción del aumento de la cuota de endeudamiento público condicionado coyunturalmente, se podrá evitar que la opinión pública espere un incremento de la carga impositiva. El desplazamiento que han experimentado los gastos privados por causa del déficit estatal cesará y la política fiscal resultará de nuevo eficiente.

El segundo problema (párrafo b), crear condiciones para que la política fiscal expansiva tenga efectos en el empleo, y no prevalentemente en los precios, requiere, en el contexto de una concepción a largo plazo, medidas de política estructural y de crecimiento a largo plazo coordinada con una política coyuntural para mejorar la flexibilidad de la economía. Estas medidas han de verse acompañadas de una política salarial de las partes negociadoras en los convenios colectivos, de manera que no se impidan las inversiones privadas necesarias para restablecer el pleno empleo. Una política fiscal expansiva dirigida hacia la estabilización en el empleo sólo puede tener éxito si el estímulo de la demanda global no se toma como razón para conseguir mayores salarios. La recuperación de la capacidad funcional de la política fiscal se favorecería por eso si se lograra un pacto de estabilidad por el que la política fiscal estatal y la política salarial de los negociadores de los convenios se comprometiesen frente al mismo objetivo (ver número 45).

a. Estabilización del empleo en la recesión

36. NINGUNA POLITICA PARALELA EN LA RECESION

Se ha de rechazar una política paralela en la que, con el fin de conseguir un equilibrio duradero en el presupuesto, o de mantener una relación constante entre la deuda pública y el Producto Nacional, se reduzcan los gastos del Estado en una recesión y/o se aumente la carga impositiva. Tal política no tendrá ningún éxito porque llevará a efectos depresivos en el producto nacional. La demanda estatal cesa, los gastos de consumo de los particulares se reducen, y por causa de la disminución de la rentabilidad cae también la actividad de la inversión privada. Como consecuencia de ello aumenta el paro, crece el número de insolvencias, que también incidirán de modo creciente sobre empresas que serían viables en un nivel normal de actividad de la economía global. Como en una situación depresiva de este tipo, por lo general, los ingresos tributarios se reducen más deprisa que los gastos estatales, aunque sólo sea porque al aumentar el paro crecen automáticamente las transferencias del seguro de desempleo y de la ayuda social; con ello los déficits del presupuesto, que se intentaban reducir en un primer paso, tienden a mantenerse o incluso en determinadas circunstancias a aumentar.

Por esta razón no es ni siquiera recomendable intentar en la actual recesión reducir los déficits del presupuesto originados en el pasado reciente, y que pueden haber llegado a ser excesivos, en interés de una consolidación del presupuesto. Los efectos negativos sobre las expectativas de la economía se pueden temer por muchas razones y se desencadenan cuando se renuncia a reducir el endeudamiento público existente en una recesión, pudiendo ser evitados ampliamente. El supuesto para ello es que la economía privada, en base a la obligación contraída por el Gobierno y el Parlamento de reducir la cuota de endeudamiento estatal producida en una situación recesiva, confíe en que se ha de mantener tal obligación y al iniciarse una política para fomentar el crecimiento pueda contar con que la participación de los gastos, debidos a la deuda, en los gastos públicos totales a largo plazo por lo menos no va a aumentar y posiblemente se reduzca.

37. LAS PERSPECTIVAS A LARGO PLAZO TIENEN PREFERENCIA

Con la recomendación de evitar una política paralela no se ha establecido todavía en qué medida son aceptables los déficits presupuestarios en una recesión. En realidad se podría proponer la regla de que la evolución de los gastos reales del Estado se oriente según el crecimiento del potencial de producción del sistema económico. Consiguientemente, si se establece una determinada cuota de participa-

ción del sector público, también en una recesión se deberían aumentar los gastos estatales reales según el crecimiento del potencial de producción. Entonces habría que aceptar un déficit presupuestario por razones de política coyuntural que manteniendo el aumento de los gastos estatales según el potencial de producción, proviene del retroceso de los efectivos ingresos tributarios por detrás del potencial de producción y del crecimiento de las transferencias estatales todo ello como consecuencia de la recesión.

Una regla de este tipo es, por lo demás, problemática por dos razones:

- En primer lugar, presupone que la cuota del sector público tomada como pauta al elaborar los planes del presupuesto, es también aceptable en el supuesto de una política de crecimiento y debe ser mantenida.
- En segundo lugar, la regla propuesta presupone que es posible un pronóstico seguro sobre la evolución del potencial de producción.

En cualquier caso se ha de asegurar que el presupuesto público no desencadene impulsos depresivos. Para ello debe postularse, como exigencia mínima, que en una recesión, por lo menos, se mantenga el volumen de los gastos públicos reales que se tenía hasta entonces. Si se mantienen constantes los gastos reales del Estado, la cuota del sector público disminuirá paulatinamente a medida que crezca efectivamente el potencial de producción. Una disminución de la cuota estatal sería conveniente por razones de la política de crecimiento (ver número 38). Si, por otra parte, no se diese el crecimiento del potencial de producción tendría vigencia únicamente el efecto estabilizador de la política fiscal. Las consecuencias sobre el crecimiento que tendría una paulatina reducción de la cuota estatal se dejarían sentir más tarde.

Con la regla descrita se establece un nivel mínimo para la política de estabilización. Sólo bajo dos condiciones sería aconsejable sobrepasar ese nivel, a saber:

- si la tasa de crecimiento de los gastos estatales reales se mantiene por debajo de la tasa de crecimiento del potencial de producción que se considere verosímil y
- si simultáneamente con el crecimiento de los gastos reales del Estado se pueden desencadenar efectos estimulantes del crecimiento.

En cuanto se pueda suponer que una reestructuración de los gastos públicos en favor de la inversión sería estimuladora del crecimiento (ver número 38) y en cuanto parezca conveniente (ver número 39) una reforma del sistema tributario para crear estímulos al rendimiento y al ahorro para fomentar inversiones privadas, es aconsejable iniciar una política económica de este tipo en una recesión, incluso en el caso de que así se aumente el déficit del presupuesto sobre la regla del mínimo.

b. Mejora de las condiciones funcionales a largo plazo de la política coyuntural.

38. CUOTA DEL ESTADO, ESTRUCTURA DE LOS GASTOS Y ENDEUDAMIENTO PUBLICO DE LA POLITICA COYUNTURAL

A mejorar las condiciones de oferta a largo plazo y a facilitar así la tarea de la política coyuntural, contribuiría el que la cuota estatal se redujera poco a poco y que, sobre todo, la participación de los gastos de consumo del Estado se redujera en beneficio de los gastos de inversión. En este caso podría aumentar el volumen de los gastos reales del Estado, si creciera el potencial de producción, con tal de que la tasa de crecimiento de los gastos públicos quedara por detrás de la del potencial de producción.

En la reestructuración del gasto público en beneficio de las inversiones públicas se ha de pensar, sobre todo, en aquellas inversiones que por su complementariedad en relación con las inversiones privadas aumentan su rentabilidad. Si las demás condiciones se mantienen invariables, un cambio de los gastos públicos en este sentido conduce a un aumento del volumen de las inversiones privadas. Por ello, esto estimula el crecimiento y crea puestos de trabajo. En contraposición a esto, inversiones públicas, por ejemplo, para piscinas, que llevan a un aumento del consumo público futuro y por eso su realización preprograma es un aumento del consumo público («costes secuenciales»), suponen a largo plazo un freno para el crecimiento. Su participación en los gastos públicos totales debería, por eso, reducirse lo mismo que la del consumo público.

Juntamente con el fomento de las inversiones privadas debería también emprenderse una reducción de las regulaciones estatales a la actividad económica privada y una desburocratización; el ahorro que así se conseguiría de gastos públicos no sería lo importante, pero en cambio si lo sería la reducción de costes que supondría a nivel macroeconómico.

Las medidas que se adoptan por razón de la defensa frente a la contaminación o en apoyo del trabajo humano, como, por ejemplo, la vigilancia industrial y los controles de seguridad técnica, son ineficientes en gran manera porque en su planificación raramente se tienen en cuenta los costes que supone su realización.

«Desregulación» no significa en manera alguna renunciar a los objetivos de estos sectores de la política; únicamente significa que estos objetivos y las medidas para su realización se han de integrar mejor en el contexto global de la política económica de manera que sean utilizados los mecanismos de dirección de la economía de mercado y no debilitados o eliminados totalmente. Desmantelamiento de la regulación signi-

fica también desburocratización y lleva así a una disminución de los gastos públicos y de los costes privados relacionados con la regulación estatal.

Para financiar las inversiones públicas que han de tener como consecuencia un aumento de la productividad del sistema económico y, consiguientemente, de la rentabilidad de las inversiones privadas, es imprescindible que el Estado recurra al mercado de capitales. Por razón del efecto sobre la productividad de estas inversiones se aumenta la base de los impuestos de manera que, aún permaneciendo inalteradas las tarifas impositivas, la inversión pueda ser financiada con mayores ingresos procedentes de los impuestos.

En interés de una mejora de las condiciones de oferta de la economía y con ello del aumento de la capacidad funcional de la política coyuntural, parece recomendable una financiación mediante el crédito de inversiones públicas que aumenten la productividad y no se empleen en consumo. Pues si sucediera eso, deberían ser solicitados nuevos créditos para amortizar la deuda pública. La cuota de endeudamiento público aumentaría entonces continuamente y el campo de actuación de la política coyuntural se estrecharía más y más.

39. REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Las condiciones de funcionamiento de la política coyuntural pueden también ser mejoradas mediante una reforma del sistema tributario.

Por encima de todo se ha de procurar moderar la progresión del impuesto sobre la renta. En primer lugar, se debe impedir que aumente la carga impositiva en cuanto ello suponga reajustes regulares y sincronizados de las tarifas impositivas cuando se diera un aumento de la renta nominal y real con las tarifas vigentes (ver el Dictamen del Consejo «Indización de las variables económicamente relevantes» del 10 de mayo de 1975). En segundo lugar, se debería reducir la progresión mediante una revisión general de las tarifas impositivas y también de las tarifas más elevadas. Con esta medida se reduce ciertamente la elasticidad del ingreso del Impuesto sobre la Renta y, por consiguiente, el efecto estabilizador automático deseable en sí desde el punto de vista de la política coyuntural del Impuesto de la Renta; pero esta desventaja se ha de tener en poco frente a la ventaja que supone reducir el efecto desestimulante del rendimiento de la progresión impositiva. Esto vale tanto más cuanto las condiciones para el funcionamiento del efecto automático de estabilización del Impuesto de la Renta sólo se ha realizado en el pasado en determinadas condiciones.

La tendencia a disminuir los ingresos impositivos originada por la reducción de la progresión de los impuestos sería deseable si se consiguiera reducir la cuota de los gastos públicos (número 38). La disminución tendencial de los ingresos tributarios se

vería reducida en cuanto que, al suprimir los efectos que impiden el rendimiento por razón de los impuestos, se produce un influjo positivo sobre el desarrollo de la renta global y, consiguientemente, de la base impositiva. Finalmente se ha de pensar también en eliminar bonificaciones fiscales lo cual sería también deseable por razones de simplificar el sistema y de justicia.

En cuanto a que por razón de una disminución de los efectos progresivos del Impuesto sobre la Renta, se vean disminuidos los ingresos se plantea la cuestión de si y en qué medida se debe aumentar la tarifa media del Impuesto sobre la Renta o la del Impuesto sobre el Valor Añadido. Sobre esto se ha de tener en cuenta que el Impuesto sobre el Valor Añadido, por una parte, no grava las inversiones netas y por eso perturba menos las condiciones de oferta del sistema económico. Por otra parte, hay que tener en cuenta que del Impuesto sobre el Valor Añadido primeramente se derivan consecuencias regresivas en cuanto a la distribución, de manera que los niveles más bajos de renta son gravados de un modo desproporcionalmente alto y, en segundo lugar, que las elevaciones del Impuesto sobre el Valor Añadido producen subidas inmediatas de precios de las que puede resultar una intensificación de las tendencias inflacionistas. Sin lugar a dudas se provocan así reacciones que intentarán evitar la carga impositiva de los impuestos, lo mismo directos que indirectos, y desplazamientos de la actividad económica hacia la economía subterránea. Esta tendencia es tanto más acentuada cuanto mayor es la progresión impositiva. La economía subterránea se ha de combatir porque conduce a la aparición de un sistema dual de empleo con un gravamen discriminatorio de gastos fiscales y sociales. Un aumento del ámbito de la economía subterránea origina pérdidas de las recaudaciones tributaria y social de manera que si se mantienen constantes los gastos del Estado aumenta la carga de la economía legal, con lo cual se estimula a su vez el aumento de la economía subterránea.

40. REVISION DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS

Para conseguir un aumento de la tasa de ahorro global, deseable para reducir el paro estructural mediante la formación de capital, sería fundamental reducir la participación de las subvenciones públicas y transferencias en los gastos públicos. Para ello sería recomendable someter el sistema de las ayudas económicas y sociales (brevemente: el sistema de transferencias) a un análisis e investigación a fondo bien entendido que no se trata de deshacer un tejido social que es fundamental para la paz social. Al contrario, precisamente, revisando el sistema de las ayudas económicas y sociales se podrá crear un tejido que sea duradero a largo plazo.

Mediante el continuo crecer y desbordarse, debido a la propia dinámica del sistema de transferencias, se ha sobrecargado el sistema y así ha llegado a ser

disfuncional en gran medida. El sistema de transferencias que inicialmente se estableció para evitar la pobreza se ha ido ampliando más y más, convirtiéndose en un sistema para asegurar las posesiones que se han logrado. Los intentos de perfeccionamiento del sistema de transferencias han llevado por eso más y más, por una parte, a sobrecargar los presupuestos públicos y, por la otra, a la inmovilidad y enervamiento de la voluntad de rendimiento. También así han surgido impedimentos para la política coyuntural que han disminuido su eficiencia.

Por eso se ha de procurar, por encima de todo, reestablecer de nuevo la capacidad funcional del sistema de Seguridad Social. En la opinión pública se considera a este respecto que se ha llegado de muchas maneras a un abuso de Seguridad Social que hay que eliminar. En realidad no se trata aquí, sin embargo, de abusos, puesto que se exigen derechos que han sido creados por los legisladores. El fallo que hay que superar, consiste en que se ha llegado demasiado lejos en las exigencias reconocidas por la ilusión de que sería factible con la ayuda estatal una seguridad generalizada, incluso en un mundo con riesgos inevitables. Una vuelta atrás de muchas exigencias al sistema de transferencias en favor de una mayor autoayuda es necesario para reestablecer al sistema su funcionalidad.

C. Política monetaria

41. LO QUE NO PUEDE HACER LA POLITICA MONETARIA

La política monetaria debería, por su parte, contribuir de la misma manera a la eliminación del paro; pero para ello deben ser tenidos en cuenta los límites que condicionan sus posibilidades de actuación por la política de estabilidad y el sector exterior.

Las medidas monetarias orientadas a reanimar las inversiones y el consumo reduciendo los tipos de interés tienen sus límites, sobre todo, porque la política monetaria nacional no puede reducir el interés real a su voluntad para ajustarse a las exigencias de la propia economía cuando hay convertibilidad, por las reacciones al tipo de interés de las corrientes internacionales de capital.

El resultado de tales intentos sería una desvalorización del DM en el exterior. Pero incluso aunque esto fuera conscientemente pretendido o tolerado no se conseguiría nada duradero para aumentar el empleo sin riesgos para el objetivo de la estabilidad. Porque con la devaluación van unidas consecuencias desventajosas, a corto o largo plazo, en forma de subidas de precios, que crean nuevos problemas de ajuste. Además, dentro del sistema económico europeo una gran parte de la exportación alemana está condicionada por el tipo de cambio que no puede ser modificado, sino a través de un proceso de decisión institucionalizado y comunitario. Si entonces no se tienen en cuenta las circunstancias de la economía real de un modo suficiente y en el momento adecuado, una política monetaria expansiva lleva tendencialmente a una sobrevaloración de la moneda lo que todavía agravaría más la ya insatisfactoria situación del mercado de trabajo.

42. LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA MONETARIA FAVORECE EL OBJETIVO DEL EMPLEO

Reconocer los límites de las posibilidades de una política monetaria inmediatamente orientada a la política de empleo no quiere decir que se discuta en absoluto su importancia para el objetivo del empleo. Todo lo contrario, el Consejo defiende la tesis de que la política monetaria puede hacer una aportación importante para la política de empleo y debe hacerla. Esta aportación consiste en que la política monetaria se oriente hacia la continuidad y facilite un volumen de dinero que permita poner en juego todas las posibilidades de producción manteniendo el imperativo de la política de estabilidad. Una tal política monetaria a medio plazo favorece el empleo en una coyuntura débil, en cuanto que la expansión de la cantidad de dinero en la recesión equilibra de un modo relativamente abundante las necesidades de financiación.

Si la política monetaria se orienta preferentemente, según una concepción válida, a largo plazo, es previsible y resultará apropiada para crear confianza respecto a la evolución del valor de la moneda. Esto pone también las condiciones-marco para que el proceso de asignación de recursos no se vea perturbado por las oscilaciones del valor de la moneda. Si la previsibilidad y continuidad resultan creíbles a medio plazo, queda un espacio para la política monetaria que permite tomar en consideración aquellas particularidades de la situación económica que deben ser atendidas por su relevancia para la estimación del volumen de dinero necesario. Las experiencias de la República Federal, y no en último lugar, aconsejan que se elija la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero como variable objetivo y que previamente se dé a conocer públicamente esta decisión. Este Consejo no ignora a este respecto las dificultades que implica definir y establecer el objetivo de una cantidad concreta de dinero.

Pueden aparecer situaciones extremas en las que la política monetaria, eventualmente, debe desviarse del objetivo concreto de la cantidad de dinero, por ejemplo, cuando por los acontecimientos de la economía exterior se anuncia una política monetaria restrictiva o cuando para hacer frente a una recesión acumulativa parece necesaria una creación de dinero más expansiva y la correspondiente caída del tipo de interés para estimular las inversiones.

Tampoco una política orientada fundamentalmente hacia la estabilidad del valor de la moneda puede reducir drásticamente en poco tiempo la tasa de inflación interior sin imponer a la economía un lastre insoportable para el reajuste. Las tasas de crecimiento escogidas para la cantidad de dinero deberían, por eso, orientarse fundamentalmente a reducir de un modo gradual, pero continuo, el ritmo de la depreciación de la moneda. Una recesión no puede ser motivo para perder de vista este objetivo; esto estaría en contradicción con el concepto de continuidad.

Elevados déficits financieros del Estado no pueden, de la misma forma, justificar que se abandone una continua provisión de dinero orientada según las posibilidades de oferta de la economía. El Estado no ganaría nada si el Banco Central acelerara la creación de dinero para apoyar la financiación de sus déficits. Una fuerte expansión de la cantidad de dinero desencadenaría expectativas de tasas de inflación crecientes. Los inversores no estarían entonces dispuestos a comprar valores públicos con un interés fijo. El Estado debería en ese caso elevar los tipos de interés para que el interés nominal igualara las expectativas de las tasas de inflación crecientes. El apoyo de la financiación del déficit público con una oferta de dinero más generosa tendría además, como consecuencia, una caída del valor exterior de la moneda y los efectos desventajosos unidos a ella.

43. HECHOS QUE JUSTIFICAN UNA ACOMODACION DE LA POLITICA MONETARIA

Con la exigencia de un tipo de cambio orientado, primariamente, hacia la continuidad, este Consejo Asesor mantiene la tesis de que la política monetaria no puede evitar fácilmente los *shocks* exógenos sobre los precios. Este Consejo propone, por eso, establecer previamente un reajuste en la medida de la cantidad de dinero, definiendo exactamente los supuestos previos, y utilizar en ese sentido los márgenes existentes sobre el objetivo de la cantidad de dinero. La subida de los precios de las materias primas de importación más importantes únicamente, el petróleo por ejemplo, no influirían en el nivel de precios interior si los precios de otros bienes disminuyeran en la medida correspondiente. Como no se da esta flexibilidad de los precios hacia su reducción en las condiciones actuales una política monetaria que no tuviera en cuenta tal *shock* de los precios produciría un retroceso de la renta global y del empleo (ver también Dictamen del Consejo Asesor «Consecuencias para la política económica de la escasez de petróleo» del 8 de diciembre de 1979, número 40). Para evitar esto debería elevarse la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero en el importe equivalente a lo que haya supuesto el *shock* de precios sobre el nivel global de precios. Ahora bien, pueden plantearse, sin embargo, complicados problemas de cuantificación; en cuanto a la medida de la cantidad de dinero sólo deben tomarse en consideración los efectos primarios de un *shock* de precios y no el eventual efecto amplificador que resulte de ellos impulsando la subida de precios interiores. Consideraciones parecidas pueden hacerse también en relación con las subidas de precios que resultan de una elevación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Una acomodación de la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero ha de limitarse claramente al caso de un *shock* condicionado no coyunturalmente (Estado, OPEP). No pueden cuestionarse aumentos por variaciones en el nivel de precios condicionados coyunturalmente a nivel internacional o por cambios graduales de los precios relativos como, por ejemplo, los de la energía. Lo mismo tiene

validez también para los precios administrados estatalmente, cuya subida impulsa, por lo general, la de los precios no fijados por la Administración y, por eso, es una parte integrante del proceso inflacionista.

Debe asegurarse que se ha de entender la acomodación de la cantidad de dinero como una única reacción a un único *shock* de precios para que no se corra el riesgo de un proceso inflacionista ordinario. También las partes negociantes de los convenios están incluidas, de manera que han de saber que el Banco Central no debe estar dispuesto a secundar, amentando la creación de dinero, los acuerdos de los Convenios que van en contra del objetivo de la estabilidad.

Una política monetaria que se practique según una concepción claramente definida y se basa en una norma a largo plazo y en la acomodación a corto corresponde al principio exigido en el párrafo 34 de una política coyuntural equilibrada.

44. EL RIESGO DE LAS CRISIS CREDITICIAS

La política monetaria puede encontrarse en una situación en la que se llegue a un aumento de la demanda de dinero condicionada por la crisis. Esto podría suceder si a nivel nacional y, sobre todo, a nivel internacional, deudores importantes se encontraran con problemas y entonces esto amenazara con desatar una cadena de más quiebras y problemas de liquidez. Por la interdependencia internacional del crédito, se han de tomar precauciones oportunamente. Esto incluye también a los Bancos centrales en cuanto que no deberían precipitarse liberando a los bancos de negocios de su propia responsabilidad. Prevenir esto es tarea de las instituciones internacionales sobre todo.

D. Mercado de trabajo y política de rentas

45. COMPROMISO DE LA SOCIEDAD PARA CONSEGUIR DE NUEVO EL PLENO EMPLEO

Intensiva formación de capital, más inversión y progreso técnico son necesarios para superar el estancamiento actual. El aumento de la actividad inversora, que interesa a todos, sólo se dará, si todos los grupos orientan sus comportamientos hacia objetivos a largo plazo. La orientación parcial a objetivos de grupo a corto plazo sólo puede tener éxito eventualmente y a costa de otros. Origina estancamiento a largo plazo. Si se consigue, sin embargo, superarla, pueden ganar todos a medio plazo al aumentar el crecimiento. En esta consideración se basa la exigencia de alcanzar un consenso social para reestablecer el pleno empleo haciendo prevalecer el interés común sobre los intereses particulares.

En la política del mercado de trabajo y de rentas es necesario un entendimiento entre los grupos sociales en relación con los problemas actuales y los medios para su solución. Si sobre esto se llega a un consenso, se podrán dar los pasos necesarios para garantizar la paz social y crear nuevos puestos de trabajo. Se ha de superar la actitud dominante de resignación que hay en la actualidad. En esta situación cada grupo intenta mantener las posiciones ya conseguidas. Las consecuencias de tales posturas son inmovilismo y estancamiento. Con ello aumenta el peligro de que se agudicen los conflictos sociales, que a su vez ocasionan retrocesos en la economía y crean así un nuevo potencial conflictivo. Esta situación presupone una reconsideración de la opinión de que con el progreso técnico y el crecimiento todos ganaremos. Si, en cambio, se mantiene la postura de resignación nadie gana y a la larga perdemos todos.

Una clara elevación de la actividad inversora es un presupuesto para que la economía alemana pueda consolidar su puesto en la vanguardia del saber técnico y siga siendo competitiva frente a los países industriales con los que está en concurren-

cia y frente al empuje de los nuevos países industrializados. Sólo así pueden mantenerse los elevados salarios en comparación con los de otros países y el alto standard de Seguridad Social y sólo así son posibles a medio plazo nuevas subidas salariales reales. Presupuesto ineludible para ello es, sin embargo, un continuo cambio estructural que incluye el despido de mano de obra de los sectores industriales y empresas cuya competitividad internacional ha empeorado, lo mismo que la absorción de los parados allí donde el progreso técnico es posible y donde pueden crearse puestos de trabajo invirtiendo.

46. MEDIDAS PROTECCIONISTAS LLEVAN A RETROCESOS

Medidas proteccionistas que pretenden mantener los puestos de trabajo en sectores industriales que han perdido competitividad no pueden impedir la necesidad de reajustes salariales según los cambios producidos en las relaciones de competencia. Más aún, como con el proteccionismo se reduce la división internacional del trabajo, todavía se empeoran más las oportunidades de renta en su conjunto. Sólo si se logra abaratar la producción mediante el progreso técnico y se promueve un cambio estructural en beneficio de la producción de bienes de tecnología punta, para lo cual tiene que haber disponible mano de obra altamente cualificada, se podrá mantener el empleo sin disminuir los salarios o incluso aumentándolos. Medidas proteccionistas llevan, por el contrario, como ha expuesto este Consejo Asesor en su Dictamen «Intervenciones estatales en una economía de mercado» (del 12 de enero de 1979) a hacer más rígida la estructura económica perjudicando el crecimiento, el empleo y la renta.

47. LA REDUCCION DEL TIEMPO DE TRABAJO NO ES MEDIO ADECUADO PARA LA POLITICA DE EMPLEO

La difusión de la estrategia de la redistribución del trabajo reduciendo el tiempo de trabajo, parte del supuesto de que una cantidad de trabajo dada se puede distribuir según se quiera entre muchos trabajadores. Descansa además en el supuesto de que la mayoría de los trabajadores desean más tiempo libre y, por eso, están dispuestos a reducir su standard de consumo. Ambos supuestos no son evidentes. La premisa de que la reducción del tiempo de trabajo no modificará el total del trabajo demandado no se puede mantener (ver el Dictamen del Consejo Asesor «problemas actuales de la política de empleo» del 12 de noviembre de 1977). Es además poco realista admitir que la mayor parte de los trabajadores estarían dispuestos a reducir su standard de consumo para disponer de más tiempo libre. Es cierto que por lo general se puede admitir que dado un determinado standard de consumo se desea

más tiempo libre. Pero esto significaría, si no se diera progreso técnico, que los costes de trabajo aumentarían al reducirse el tiempo de trabajo. El cambio de consumo por algo más de tiempo libre verosíblemente sería aceptado sólo por aquellos que trabajan en el sector de la propia economía o de la economía subterránea, que son frecuentemente ocupaciones menos productivas. Si, sin embargo, como es de esperar, la renta no se redujera en correspondencia a la disminución del tiempo de trabajo se originaría una subida de los costes de trabajo. Tampoco la reducción de la vida activa es una solución porque con ello se aumentaría la carga del sistema de rentas ya claramente sobrecargado.

De estas consideraciones no se concluye que se deban excluir de las negociaciones para los convenios acuerdos sobre reducciones del tiempo de trabajo. Si a causa del progreso técnico aumenta la productividad, corresponde a las partes negociantes ponderar si en vez de subidas salariales interesan recortes del tiempo de trabajo y en su caso acordarlas. De tales acuerdos no hay que esperar, sin embargo, una importante reducción del paro.

48. LAS RELACIONES DEL PRECIO DE LOS FACTORES DEBEN CORRESPONDER A LAS RELACIONES DE ESCASEZ

La base para una estrategia de una política de mercado de trabajo con éxito, es la consideración de que las inversiones privadas se realizan si se puede esperar una rentabilidad que supere el tipo normal de interés, incluyendo también los intereses que se podrían conseguir invirtiendo en el extranjero. Junto a las medidas de política financiera y monetaria expuestas en los apartados B y C, la política salarial de las partes que negocian los convenios tiene una importancia destacada en la creación de condiciones favorables para invertir.

La relación a largo plazo de oferta entre capital y trabajo se ha modificado sin que se haya acomodado la relación salario-interés de forma que los costes por unidad producida permanezcan constantes. De la perturbación consiguiente en los precios relativos resulta, pues, el paro (ver número 7). Mientras persista tal perturbación no se podrá evitar de un modo suficiente el paro, incluso aunque se mejoren notablemente las otras circunstancias del empleo.

El paro se puede eliminar y evitar en el futuro si se consigue aumentar la oferta de capital elevando la cuota de ahorro global y/o si se puede reducir el aumento de los costes de trabajo por individuo en relación a la tasa de crecimiento de la producción por persona empleada. Si se inicia un proceso de este tipo se crean los presupuestos para que en el futuro pueda crecer de nuevo el salario real. Para poner en marcha tal proceso se requiere que los sindicatos asuman los cambios debidos a la escasez en las relaciones del precio de los factores y que den a conocer que están

dispuestos a ello. Una eventual moderación salarial unida a la expectativa de que pronto se harán valer nuevas exigencias no favorece el aumento de la inversión.

Mientras el cálculo de las inversiones en las empresas se orienta a la evolución de los costes de trabajo, la atención de los sindicatos se dirige, sobre todo, hacia la evolución de los salarios netos.

Por la dinámica inherente al sistema de las transferencias sociales se ha producido en el pasado un bache creciente entre la evolución de los costes del trabajo y la de los salarios netos. Mediante una revisión del sistema de transferencias, como se ha expuesto en el apartado 40, podría superarse esta divergencia. Con ello se quitaría la base a numerosas diferencias de opinión ocasionadas por el diferente punto de vista de trabajadores y empresarios.

Una parte importante de los costes del trabajo corresponden a las cargas impuestas a las empresas por reglamentaciones estatales y acuerdos de los convenios (por ejemplo, las referentes a la formación en las Empresas y a la seguridad del trabajo). Más flexibilidad y una reducción de las reglamentaciones y demás impedimentos de adaptación supondría una liberación que podría ser beneficiosa, sobre todo, para los problemas del mercado de trabajo.

La flexibilidad conviene particularmente en las reglamentaciones del tiempo del trabajo, para que en el futuro, si se da un cambio en la evolución del potencial de personas activas, no surjan nuevos problemas por las reglamentaciones anteriores que han resultado difícilmente eliminables.

Liberar a las empresas de estas cargas supone crear un mayor espacio para la política salarial de los convenios y facilitar acuerdos salariales estimulantes de la inversión.

49. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SALARIAL COMO MEDIO PARA REDUCIR EL PARO

Las modificaciones en la estructura salarial como instrumento para reducir el paro podrían ser aplicadas de dos maneras. En primer lugar, es necesario que se permita, en mayor medida, una diferenciación regional de salarios. Cuando se da un grado relativamente alto de inmovilidad regional en los trabajadores, se puede disminuir el paro más abundante de las regiones periféricas permitiendo allí la vigencia de niveles salariales más bajos. Por otra parte, la diferenciación salarial regional estimula los movimientos migratorios de la mano de obra.

En segundo lugar, en la configuración de la estructura salarial a nivel de empresa (diferenciación entre los grupos salariales y clasificación de los trabajadores dentro de cada grupo salarial) deben tomarse en consideración con más intensidad que

hasta ahora los puntos de vista relacionados con el rendimiento y deben ser desmontadas las tendencias igualitarias.

50. APELACION A LA RESPONSABILIDAD

La política coyuntural diseñada en el Dictamen atribuye al Estado, en primer lugar, la misión de oponerse a un posible proceso acumulativo que presione sobre la demanda global. La política fiscal gana terreno para una política de empleo, si las medidas expansivas del Estado no sirven de pretexto para exigir subidas salariales. El Estado puede facilitar, además, la política salarial reduciendo los frenos al rendimiento que según el Dictamen pueden proceder de la política impositiva y social, así como el lastre que supone para las empresas las regulaciones administrativas. Sin embargo, el Estado no está en situación de asumir la garantía del pleno empleo que se le pretende confiar.

Las partes negociadoras de los convenios no se pueden inhibir de la responsabilidad frente al paro si el Estado no se hace garante del pleno empleo y el Banco Central hace creíble una práctica de la política monetaria orientada hacia la estabilidad.

Aunque no parece posible que por una subida de los niveles salariales acordados en los convenios se redistribuya la renta en favor de los trabajadores sin afectar a la situación de empleo, puede modificarse la distribución en beneficio de los trabajadores mediante acuerdos negociados en los convenios. Esto supone, sin embargo, que los trabajadores participen en el riesgo de las inversiones por acuerdos salariales más flexibles de manera que puedan participar también en las rentas residuales. Estímulos de la política patrimonial para invertir estas y otras partes complementarias de las rentas podrían contribuir a mejorar la distribución personal de la renta en beneficio de los trabajadores.

Bonn, Febrero 1983

El Presidente
del Consejo Asesor
del Ministerio Federal del Economía,
Prof. Dr. Manfred Neumann

Miembros del Consejo Científico Asesor del Ministerio Federal de Economía

Dr. Manfred Neumann (Vicepresidente).
Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürnberg.

Dr. Christian Watrin.
Catedrático de la Universidad de Colonia.

Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Horst Albach.
Catedrático de la Universidad de Bonn.

Dr. Peter Bernholz.
Catedrático de la Universidad de Basilea.

Dr. Knut Borchardt.
Catedrático de la Universidad de Munich.

Dr. Ernst Dürr.
Catedrático de la Universidad de Erlangen-Nürnberg.

Dr. Gerard Gäfgen.
Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr. Harald Gerfin.
Catedrático de la Universidad de Constanza.

Dr. Dr. h.c. Herbert Giersch.
Catedrático de la Universidad de Kiel.
Presidente del Instituto de Economía de Kiel.

Dr. Armin Gutowski.
Presidente del Instituto HWWA de Investigación Económica de Hamburgo y Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Heinz Haller.
Catedrático de la Universidad de Zurich.

Dr. Helmut Hesse.
Catedrático de la Universidad de Gotinga.

Dr. Otmar Issing.
Catedrático de la Universidad de Würzburg.

Dr. Dr. h.c. Norbert Kloten.
Catedrático de la Universidad de Tübinga.

Dr. Woldemar Koch.
Catedrático de la Universidad de Tübinga.

Dr. Dr. h.c. mult. Wilhelm Krelle.
Catedrático de la Universidad de Bonn.

Dr. Helmut Meinhold.
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.

Dr. Dr. h.c. Ernst-Joachim Mestmäcker.
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Hans Möller.
Catedrático de la Universidad de Múnich.

Dr. Dr. h.c. mult. Fritz Neumark.
Catedrático de la Universidad de Frankfurt.

Dr. Otto Pfeleiderer.
Catedrático de la Universidad de Heidelberg.

Dr. Karl Schiller.
Catedrático de la Universidad de Hamburgo.

Dr. Hans K. Schneider.
Catedrático de la Universidad de Colonia.



WORKING PAPERS PUBLICADOS POR LA CATEDRA DE POLITICA ECONOMICA DE LA EMPRESA. UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES

- Núm. 68 *Política Retributiva y Política Universitaria*. S. García Echevarría.
Núm. 69 *Memoria de Actividades*. Cátedra de Política Económica de la Empresa y del Instituto de Dirección y Organización de Empresas. S. García Echevarría.
Núm. 70 *Programa de empleo de la República Federal de Alemania*. S. García Echevarría.
Núm. 71 *Desafíos planteados a la Economía Europea*. H. Albach.
Núm. 72 *Contribución al análisis económico-financiero del Avance del Plan General de Madrid*. S. García Echevarría.
Núm. 73 *Evolución estructural de la Economía*. H. Albach.
Núm. 74 *Interdependencia entre Política de Personal y Organización Empresarial*. Eduard Gaugler.
Núm. 75 *Integración de España en la Comunidad Económica Europea desde la perspectiva empresarial. Referencia especial a las Islas Canarias*. S. García Echevarría.
Núm. 76 *El perfil del economista de empresa: características determinantes y su incidencia sobre las estructuras universitarias*. S. García Echevarría.
Núm. 77 *Capacidad directiva en los países en proceso avanzado de industrialización: el caso español*. S. García Echevarría.
Núm. 78 *Reto empresarial ante la actual situación económica*. S. García Echevarría.
Núm. 79 *Reestructuración industrial: perspectiva social y económica*. Horst Albach.
Núm. 80 *Economía de las alternativas. ¿Una alternativa?* Christian Watrin.

CUADERNOS PUBLICADOS POR EL INSTITUTO DE DIRECCION Y ORGANIZACION DE EMPRESAS

- Núm. 1 *Costes y Precios en la Empresa Pública*. Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
Núm. 2 *Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado*. Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
Núm. 3-4 *Economía Social de Mercado (Posibilidades y límite en su aplicación a España)*. Ponencias del Simposio Internacional de Economía social de Mercado, organizado por la Fundación Konrad Adenauer, de Madrid.
Núm. 5 *Consecuencias económicas derivadas de la escasez del petróleo*. Consejo Asesor del Ministerio Federal de Economía de la RFA.
Núm. 6 *Aspectos fundamentales de organización del sector crediticio*. Resumen del Dictamen encargado por el Ministerio Federal de Hacienda de la RFA.
Núm. 7 *Paro y reestructuración económica*. Ponencias del II Simposio Internacional de Economía Social del Mercado, organizado por la Fundación Konrad Adenauer de la RFA.
Núm. 8 *Inversión Pública*. Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.
Núm. 9 *Política de Vivienda*. Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.
Núm. 10 *Política económica y coyuntural*. Consejo Científico del Ministerio de Hacienda de la RFA.

TITULOS PUBLICADOS POR EDICIONES ESIC

COLECCION ESTUDIOS

- Economía de la Empresa y Política Económica de la Empresa.* Santiago García Echevarría. 584 págs. 1.200 ptas.
- Juegos de Empresa.* José Manuel Rodríguez Carrasco. 227 págs. 900 ptas.
- Análisis de Estados Financieros. Un nuevo enfoque.* Baruch Lev. 333 págs. 1.500 ptas.
- Política de crecimiento en una Economía Social de Mercado.* Ernst Dürr. 190 págs. 800 ptas.
- El lenguaje de los fundamentos económicos del marketing.* Enrique Ortega Martínez. 337 págs. 1.500 ptas.
- La Dirección de Marketing.* Enrique Ortega Martínez. 800 págs. 2.500 ptas.
- Política Económica de la Empresa.* Santiago García Echevarría. Tomo I, 580 págs. 1.200 ptas. Tomo II, 780 págs. 1.700 ptas.

COLECCION ENSAYOS

- La Publicidad. Una Técnica al Servicio de la Acción Comercial.* Luis Angel Sanz de la Tajada. 304 págs. 900 ptas.
- Los fundamentos del Marketing y algunos métodos de Investigación Comercial.* Luis Angel Sanz de la Tajada. Tomo I, 296 págs. 800 ptas. Tomo II, 212 págs. 700 ptas.
- Empresa y orden económico.* Santiago García Echevarría. 351 págs. 1.000 ptas.
- Logística Comercial.* Angel Carralo Méndez. 264 págs. 800 ptas.
- Dirección Estratégica de la Empresa.* Cuno Pümpin. 197 págs. 1.000 pesetas.

COLECCION CUADERNOS

- Universidad y Empresa.* Santiago García Echevarría. 29 págs. 100 ptas.
- Fundamentos de la Dirección Empresarial.* Horst Albach. 29 págs. 100 ptas.
- Estructura legal de la empresa y democracia empresarial.* Herbert Schmidt. 33 págs. 100 ptas.
- Comportamiento de las inversiones en valores mobiliarios.* Miguel Santesmases Mestre. 55 págs. 150 ptas.
- La Ley Constitucional de la Explotación en la República Federal Alemana.* Herbert Schmidt. 48 págs. 150 ptas.
- El modelo yugoslavo de orden económico y empresarial.* Fritz Voigt. 42 págs. 150 ptas.
- El estilo de Dirección de Europa.* Horts Lange-Proilius. 46 págs. 150 ptas.